



**PEMBERDAYAAN MASYARAKAT UNTUK MENINGKATKAN
PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) YANG BERSUMBER DARI
PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH DALAM RANGKA
PEMBANGUNAN EKONOMI
(STUDI DI KABUPATEN SEMARANG)**

T E S I S

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Syarat Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

HANINDYO BUDIDANARTO, SH

NIM : B4A003015

Pembimbing :

Prof. Dr. ESMI WARASSIH PUJIRAHAYU, SH. MS

NOOR RAHARDJO, SH. MHum

PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM

UNIVERSITAS DIPONEGORO

S E M A R A N G

2 0 0 5

**PEMBERDAYAAN MASYARAKAT UNTUK MENINGKATKAN
PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) YANG BERSUMBER DARI
PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH DALAM RANGKA
PEMBANGUNAN EKONOMI
(STUDI DI KABUPATEN SEMARANG)**

Disusun oleh :

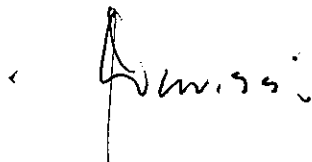
HANINDYO BUDIDANARTO, SH.

NIM : B4A003015

Dipertahankan di depan Dewan Penguji

pada Tanggal 20 Juni 2005

Pembimbing I



Prof. Dr. ESMI WARASSIH P., SH. MS
NIP. 130.529.436

Pembimbing II

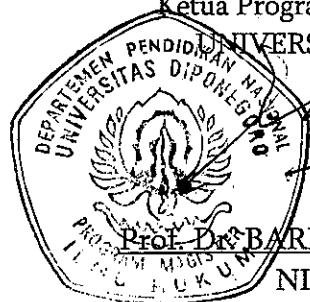


NOOR RAHARDJO, SH. MHum
NIP. 130.675.153

Mengetahui,

Ketua Program Magister Ilmu Hukum

UNIVERSITAS DIPONEGORO



Prof. Dr. BARDA NAWAWI ARIEF, SH

NIP. 130.350.519

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

"Sesungguhnya Aku menyertai engkau dan Aku akan melindungi engkau, kemanapun engkau pergi"

Kejadian 28 : 15a

"Fear less hope more ; Whine less, breathe more ; Talk less, say more ; Hate less, love more ; And all good things are yours"

Swedish Proverb

To accomplish great things, we must not only act, but also dream ; not only plan, but also believe"

Anatole France

Education is the power to think clearly, the power to act well in the world's work, and the power to appreciate life"

Brigham Young

Kupersembahkan karya kecilku ini untuk :

Yesus Tuhan yang sangat baik

Papa, mama dan adikku tercinta

Almamater

Sahabat – sahabatku

KATA PENGANTAR

Ucapan syukur dan terima kasih Penulis haturkan bagi Tuhanku yang sangat baik dan mengasihi Penulis yang telah memberikan kekuatan, hikmat kepintaran, dan segala berkat yang luar biasa sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan judul : “PEMBERDAYAAN MASYARAKAT UNTUK MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) YANG BERSUMBER DARI PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH DALAM RANGKA PEMBANGUNAN EKONOMI (STUDI DI KABUPATEN SEMARANG)” dengan baik dan lancar.

Penulisan tesis ini disusun dan diajukan untuk memenuhi persyaratan guna menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi pada Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis menyadari bahwa tesis ini, masih sangat jauh dari sempurna karena keterbatasan ilmu pengetahuan, waktu, biaya Penulis dan terbatasnya literatur. Namun dengan tekad dan rasa ingin tahu dalam pengembangan ilmu pengetahuan, maka Penulis dapat menyelesaikannya.

Atas terselesaikannya tesis ini, Penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga dengan penuh rasa hormat kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum.
2. Ibu Ani Purwanti, SH. M.Hum., Selaku Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

3. Ibu Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH. MS., sebagai Pembimbing I dan Bapak Noor Rahardjo, SH, M.Hum., selaku Pembimbing II yang telah berkenan membimbing dan memberikan persetujuan atas tesis ini.
4. Tim *Reviewer* proposal penelitian serta Tim Penguji Tesis yang telah meluangkan waktu untuk menilai kelayakan proposan penelitian Penulis dan bersedia menguji tesis dalam rangka meraih gelar Magister Hukum di Universitas Diponegoro Semarang.
5. Para Guru Besar beserta Bapak / Ibu Dosen pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah dengan tulus menularkan ilmunya selalu memberi motivasi untuk terus belajar dan menumbuhkembangkan keilmuan yang Penulis tekuni serta berperan penting dalam proses pembentukan pengalaman intelektual Penulis.
6. Para staf administrasi Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah memberi berbagai bantuan selama Penulis mengikuti studi di Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro ini.
7. Kabid Pendapatan Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang, Kasi Pendaftaran dan Penetapan Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang, Kasubag Dokumentasi Hukum Sekwilda Kabupaten Semarang, Staf Dokumentasi Hukum Sekwilda Kabupaten Semarang, Kasubid Pemerintahan BAPPEDA Kabupaten Semarang, dan Kasubid Kessos Bidang Sosbud BAPPEDA Kabupaten Semarang.

8. Papa Boedi Hartono, SH., mama Nunuk Wahyuningsih, B.Sc., dan adikku tercinta Yustiantomo Budi Suseno atas segala doa, pengertian, waktu, dan kasih sayang untuk kesuksesan Penulis, serta dukungannya yang senantiasa diberikan baik dukungan moril maupun spiritual yang sudah dicurahkan bagi Penulis.
9. Teman – teman Angkatan 2003 Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, terutama pada Robertson Pakpahan, SH. MH., Saharjo, SH. MKn., Bp. Anisitus Amanat, SH., Bp. Sukron Abdulkadir, SH., Bp. Suleman, SH., MH., Edy Aulia R, SH., MH, Edy Purwanto, SH., MH., Novita Dewi M, SH., Dian Endah, SH., dan Anis W, SH., terima kasih atas kebersamaan, bantuan, dorongan dan perjuangan yang sudah dijalani bersama.
10. Dian Latifiani, SH. MH., yang sudah merelakan buku – buku, makalah dan fotokopian sampai catatan untuk dipinjamkan kepada Penulis dan terima kasih juga untuk berbagai masukan yang sudah diberikan pada Penulis.
11. Mbak Vivi Avianti, SH yang sudah memberi dorongan semangat dan berjuang bersama dengan Penulis dalam menyelesaikan tesis masing – masing.
12. Teman – teman di Persekutuan Pemuda GKI Taman Majapahit Semarang, khususnya Kak Elia Budiwiyono yang telah memberi bantuan doa untuk Penulis dalam menghadapi ujian tesis ini.
13. Pihak – pihak lain yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu, yang telah membantu Penulis dalam penyusunan tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung.

Akhir kata, Penulis mengharapkan saran dan kritik yang membangun guna kesempurnaan penulisan tesis. Semoga Penulisan tesis ini dapat bermanfaat bagi para pembaca sekalian.

Semarang, 13 Juni 2005

Hormat Penulis,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Hanindyo Budidanarto', written over a horizontal line.

Hanindyo Budidanarto, SH

ABSTRAK

Pembiayaan daerah di era otonomi daerah diarahkan pada pembiayaan daerah yang mandiri, dalam arti Pendapatan Asli Daerah memberikan kontribusi yang terbesar sehingga daerah tidak tergantung pembiayaan dari pemerintah pusat. Kemampuan daerah sangat penting dalam mencari dana untuk membiayai segala urusan daerah, yang dalam penelitian ini adalah Kabupaten Semarang. Kabupaten Semarang telah menjadi daerah industri dan perdagangan serta memiliki banyak aset / potensi yang dapat dikenai pajak dan retribusi daerah. Tetapi kontribusi Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah belum memenuhi harapan terhadap APBD.

Permasalahan yang diangkat dalam tesis ini adalah bagaimana usaha pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang, kendala – kendala apa yang dihadapi, dan bagaimana pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dalam rangka pembangunan ekonomi.

Metode pendekatan yang dipakai untuk membahas permasalahan – permasalahan tersebut adalah *socio-legal* yang merupakan penelitian hukum empiris, dengan menggunakan data primer dan data sekunder.

Penelitian yang telah dilakukan di Kabupaten Semarang menemukan bahwa pertama, Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dengan masih berdasar atas UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 serta peraturan pelaksanaannya telah melakukan pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dalam berbagai bidang, khususnya dalam bidang hukum dan ekonomi, tetapi belum dapat menaikkan pemasukan Pendapatan Asli Daerah dari sektor pajak dan retribusi secara signifikan. Kedua, pemberdayaan masyarakat tersebut menemui berbagai kendala yang datang dari *intern* Pemerintah Kabupaten Semarang sendiri dan dari masyarakat / lapangan. Ketiga, pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dalam menunjang pembangunan ekonomi di Kabupaten Semarang dapat dilakukan dengan berdasarkan koordinasi yang jelas dan berdasarkan undang – undang, membuat kebijaksanaan yang lebih baik dan *goal oriented*, serta membuat regulasi yang berpihak pada pemberdayaan masyarakat, bertujuan untuk melindungi kelompok minoritas dan lemah serta menjaga harmoni dengan alam sekitar, dan tidak menimbulkan biaya tinggi.

Kata Kunci : Pemberdayaan Masyarakat, Pendapatan Asli Daerah, Pajak dan Retribusi Daerah, Pembangunan Ekonomi.

ABSTRACT

Regional expense in autonomy era is directed to autonomous regional expense, which means Regional Original Revenue gives the biggest contribution to regional budget so regional doesn't depend on central government expense. Regional ability is very important in seeking funds to all of the regional affairs expenses, which is in this research is Semarang Regency. Semarang Regency has become industry and trade area and has a lot of assets or potentials of taxes and regional retributions objects. But the contribution of Regional Original Revenue from taxes and regional retributions couldn't give the biggest revenue to regional budget yet.

The issues raised in this thesis are how are the society empowerment efforts to increase Regional Original Revenue from taxes and regional retributions which has been done by Regional Government of Semarang Regency, faced constraints, and how are society empowerment used to increase Regional Original Revenue from taxes and regional retributions in the framework of economic development.

Approaching method used for studying on those issues are socio-legal which is a empirical law research, with using primary and secondary data.

This Research held in Semarang Regency discovers that first, Regional Government of Semarang Regency is still using Law No. 22 of year 1999 and Law No. 25 of year 1999 and their implement regulations in doing society empowerment to increase Regional Original Revenue from taxes and regional retributions in whole regional sectors, specially in law and economic sector, but couldn't increase Regional Original Revenue from taxes and retributions sectors significantly yet. Second, that society empowerment faces many constraints comes from Semarang Regency Government itself and from society or field. Third, society empowerment to increase Regional Original Revenue from taxes and regional retributions in sustaining economic development in Semarang Regency can be done according to a clear coordination and based on regulations, make better policy and goal oriented, and make regulations sustain society empowerment, aimed to protect minority and weak class and keeping the harmony with surrounding nature and not cause high cost.

Key words : Society Empowerment, Regional Original Revenue, Taxes and Regional Retributions, Economic Development.

RINGKASAN

Undang – undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang – undang No. 25 Tahun 1999 mengatur bahwa setiap Pemerintah Kabupaten / Kota sebagai daerah otonom dituntut untuk dapat mengembangkan dan mengoptimalkan semua potensi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan sumber pembiayaan yang tidak seluruhnya dari pusat.

Sumber pembiayaan daerah menurut Undang – undang No. 25 Tahun 1999 adalah Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Lain – lain penerimaan yang sah. Pembiayaan tersebut diarahkan pada pembiayaan daerah yang mandiri, dalam arti Pendapatan Asli Daerah memberikan kontribusi yang terbesar sehingga daerah tidak tergantung pembiayaan dari pemerintah pusat.

Pendapatan Asli Daerah sebagai salah satu sumber keuangan daerah, memegang peranan yang cukup besar. Pendapatan Asli Daerah ini terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, lain - lain pendapatan daerah yang sah. Sehubungan dengan hal tersebut daerah otonom harus memiliki kemampuan untuk menggali sumber – sumber keuangannya sendiri. Pendapatan Asli Daerah harus menjadi bagian keuangan sendiri terbesar untuk mengurangi ketergantungan kepada bantuan dari pemerintah pusat.

Kontribusi Pendapatan Asli Daerah ini terhadap APBD perlu ditingkatkan karena seiring semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah disertai dengan pengalihan personil, peralatan, pembiayaan, dan dokumentasi dalam

jumlah besar. Semakin tinggi kewenangan keuangan yang dimiliki daerah, semakin tinggi pula peranan Pendapatan Asli Daerah dalam struktur keuangan daerah. Namun kenyataannya saat ini peranan Pendapatan Asli Daerah di Indonesia dalam membiayai kebutuhan pengeluaran daerah sangat kecil dan sangat bervariasi antardaerah yaitu kurang dari 10% - 50%. Selain itu pula daerah membutuhkan dana yang sangat besar untuk membangun daerahnya, dimana pembangunan pada dasarnya merupakan salah satu wujud dari tugas pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat umum.

Pemerintah Kabupaten Semarang memiliki kontribusi Pendapatan Asli Daerah yang masih sangat rendah terhadap APBD. Dari hasil penelitian dapat dilihat bahwa tahun 2002 prosentase Pendapatan Asli Daerah keseluruhan terhadap jumlah seluruh pendapatan daerah adalah sebesar : 10,47%. Pada tahun 2003 prosentase Pendapatan Asli Daerah keseluruhan terhadap jumlah seluruh pendapatan daerah adalah sebesar : 11,08%. Dan pada tahun 2004 prosentase Pendapatan Asli Daerah keseluruhan terhadap jumlah seluruh pendapatan daerah adalah sebesar : 11,72%. Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat bahwa ada kenaikan kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD. Tetapi kenaikan tersebut hanya sedikit sekali. Sedangkan target pemasukan juga mengalami kenaikan. Kontribusi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Semarang terhadap seluruh pendapatan masih sangat minim meskipun pemasukan dari Pendapatan Asli Daerah naik di tiap tahunnya. Hal ini mencerminkan tingginya tingkat ketergantungan finansial Pemerintah Kabupaten Semarang terhadap pemerintah pusat.

Usaha untuk meningkatkan pemasukan dari Pendapatan Asli Daerah dapat dilakukan dengan tiga cara, yaitu : peningkatan kualitas instansi terkait, penggalan potensi sumber daya alam, dan pemberdayaan masyarakat. Pembahasan pada tesis ini hanya mengenai langkah yang ketiga, yaitu pemberdayaan masyarakat, yang dipusatkan pada pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dalam rangka pembangunan ekonomi.

Permasalahan yang dibahas dalam tesis ini adalah bagaimana usaha pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang, kendala – kendala yang dihadapi, dan bagaimana pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dalam menunjang pembangunan ekonomi.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, ditemukan hal – hal sebagai berikut. Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang melakukan pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah antara lain dalam dua bidang. Pertama dalam bidang hukum, dengan menitikberatkan pada penyempurnaan peraturan perundang – undangan daerah untuk mendukung kegiatan perekonomian dan pelayanan kepada masyarakat serta pemberdayaan masyarakat, peningkatan peran masyarakat dalam sosialisasi dan pembentukan peraturan daerah dengan melakukan kegiatan dialogis dengan masyarakat, serta mengadakan penyuluhan hukum. Kedua, dalam bidang ekonomi dengan peningkatan kualitas produksi, distribusi, informasi, pengembangan kemitraan, pendidikan dan pelatihan –

pelatihan, pemberian bantuan sarana dan prasarana usaha, serta memberikan keleluasaan berusaha dan mempermudah pemberian ijin usaha. Tetapi semua kebijaksanaan tersebut belum dapat menaikkan pemasukan Pendapatan Asli Daerah dari sektor pajak dan retribusi secara signifikan.

Pemberdayaan masyarakat yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Semarang tersebut menemui berbagai kendala yang datang dari *intern* Pemerintah Kabupaten Semarang sendiri dan dari masyarakat / lapangan. Kendala – kendala ini diatasi dengan mengeluarkan berbagai kebijaksanaan yang ditujukan secara *intern* pemerintah daerah sendiri dan kepada masyarakat. Kendala – kendala yang ada tersebut mempengaruhi hasil kerja Pemerintah Kabupaten Semarang sehingga belum dapat memberikan hasil yang maksimal.

Pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dalam menunjang pembangunan ekonomi di Kabupaten Semarang dapat dilakukan dengan koordinasi yang jelas dan berdasarkan undang – undang; membuat kebijaksanaan yang mampu mendorong masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya secara mandiri, dibangun dari sumber daya lokal, memperhatikan dampak lingkungan, disusun bersama antara pemerintah daerah dan masyarakat, masyarakat ekonomi ke bawah yang menjadi sasaran utama, terus melakukan evaluasi kebijaksanaan yang telah dilakukan dan menyusun kebijaksanaan – kebijaksanaan lain yang dirasa lebih baik, berkelanjutan; membuat kebijaksanaan yang *goal oriented* agar dapat mengadakan antisipasi terhadap hambatan – hambatan yang mungkin timbul dalam perjalanan pembangunan daerahnya; membuat regulasi yang

berpihak pada pemberdayaan masyarakat, bertujuan untuk melindungi kelompok minoritas dan lemah serta menjaga harmoni dengan alam sekitar, dan tidak menimbulkan biaya tinggi.

Untuk lebih meningkatkan pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Kabupaten Semarang harus meningkatkan lagi koordinasi dari tingkat pemerintah kabupaten sampai ke tingkat desa sesuai dengan deskripsi tugas masing – masing pejabat pemerintah daerah. Diperlukan adanya peningkatan kualitas aparatur Pemerintah Kabupaten Semarang yang terus menerus dan dilakukan dengan menggalang kerja sama dengan badan – badan / lembaga – lembaga penelitian / pelatihan, dan melalui studi banding. Diperlukan adanya lingkup kerja sama yang lebih luas untuk pemberdayaan masyarakat, yaitu antara Pemerintah Kabupaten Semarang dengan pihak – pihak BUMN / BUMD, Pemerintah Daerah lain, investor swasta asing / nasional, pengusaha daerah, masyarakat, kalangan akademisi, dan lembaga – lembaga / badan – badan penelitian pemberdayaan masyarakat. Para regulator hendaknya membuat regulasi yang lebih berpihak pada pemberdayaan masyarakat dan sebaiknya menggunakan teknik *Regulatory Impact Assesment* untuk merumuskan dan me-*review* regulasi dan kebijaksanaan publik.

DAFTAR BAGAN DAN TABEL

Bagan I	Analisa Data	42
Bagan II	<i>Goal Oriented Policy</i>	179
Tabel I	Target dan Realisasi Berdasarkan Obyek Pajak Daerah dan	99
	Retribusi Daerah di Kabupaten Semarang Tahun 2002	
Tabel II	Target dan Realisasi Berdasarkan Obyek Pajak Daerah dan	100
	Retribusi Daerah di Kabupaten Semarang Tahun 2003	
Tabel III	Target dan Realisasi Berdasarkan Obyek Pajak Daerah dan	102
	Retribusi Daerah di Kabupaten Semarang Tahun 2004	

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT.....	ix
RINGKASAN	x
DAFTAR BAGAN DAN TABEL.....	xv
DAFTAR ISI.....	xvi
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Permasalahan.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Kontribusi Penelitian.....	11
E. Kerangka Teoritis.....	13
F. Metode Penelitian	
1. Pendekatan.....	28
2. Paradigma.....	32
3. Informan.....	38
4. Jenis dan Sumber Data.....	38

5. Metode Pengumpulan Data.....	42
6. Analisa Data.....	43
7. Pengecekan Validitas Data.....	44
G. Sistematika Penulisan.....	45
 BAB II KERANGKA PEMIKIRAN TENTANG HUKUM, KEBIJAKSANAAN PUBLIK DAN MASYARAKAT DI BIDANG EKONOMI DI ERA OTONOMI DAERAH	
A. Pembangunan dan Pembangunan Ekonomi	49
B. Konsep Pemberdayaan Masyarakat	52
C. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Pembangunan Ekonomi	54
D. Keterkaitan Antara Hukum, Masyarakat dan Pembangunan Ekonomi..	62
E. Konsep Kebijakan Publik dan Hubungannya dengan Hukum	74
F. Hukum Sebagai Sarana Rekayasa Sosial di Bidang Ekonomi	79
Khususnya Dalam Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang Bersumber dari Pajak dan Retribusi Daerah	
 BAB III KONDISI UMUM DAN KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN SEMARANG DALAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT UNTUK MENINGKATKAN PAD YANG BERSUMBER DARI PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH DALAM RANGKA PEMBANGUNAN EKONOMI	
A. Gambaran Umum Kabupaten Semarang	85

- tentang Pemerintah Daerah
2. Kebijakan yang dibutuhkan dalam pemberdayaan 177
masyarakat di Kabupaten Semarang saat ini dan yang akan datang
 3. Kebijakan “*Goal Oriented*” sebagai kebijakan alternatif .. 178
 4. Pengaturan oleh undang – undang dan peraturan daerah 181
sehubungan dengan pemberdayaan masyarakat

BAB V PENUTUP

- A. Simpulan..... 189
- B. Saran 190

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelaksanaan pembangunan daerah sebagai instrumen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan umum di daerah saat ini telah mengalami banyak perubahan yang signifikan sebagai konsekwensi adanya reformasi di bidang pemerintahan daerah yang digulirkan melalui kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan oleh Undang - undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah¹ dan Undang - undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.²

Kedua undang – undang di atas merupakan pelaksanaan amanat Pasal 18 dan Pasal 23 Undang – undang Dasar 1945³ yang menyebutkan adanya pembagian pengelolaan pemerintahan pusat dan daerah, dan Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional, yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedua undang – undang tersebut merupakan dasar hukum pelaksanaan otonomi

¹ Undang – undang ini merupakan undang – undang pengganti UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

² Undang – undang ini merupakan undang – undang pengganti UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

³ Naskah UUD 1945 di sini dilihat dalam *Amandemen Undang – Undang Dasar 1945, Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat (dalam satu naskah)*.

daerah dan sekaligus merupakan undang – undang yang mengatur segala sesuatu mengenai otonomi daerah.

Di dalam otonomi daerah, tiap – tiap daerah Kabupaten / Kota didorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan cara memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Menurut Undang - undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam rangka implementasi desentralisasi, pemerintah pusat akan mengalokasikan dana yang disebut "dana perimbangan" yang terdiri Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Bagi Hasil terdiri atas pajak, yaitu Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan PPh perorangan (diatur dalam Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 115 Tahun 2000); dan sumber daya alam.⁴ Dana perimbangan tersebut merupakan sumber keuangan daerah disamping Pendapatan Asli Daerah dan lain – lain pendapatan daerah yang sah.

Sebagai salah satu sumber keuangan daerah, Pendapatan Asli Daerah memegang peranan yang cukup besar. Pendapatan Asli Daerah ini terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, lain - lain

⁴ Tulus T.H. Tambunan, *Perekonomian Indonesia : Teori dan Temuan Empiris*, hal. 241.

pendapatan daerah yang sah. Sehubungan dengan hal tersebut daerah otonom harus memiliki kemampuan untuk menggali sumber – sumber keuangannya sendiri. Pendapatan Asli Daerah harus menjadi bagian keuangan sendiri terbesar untuk mengurangi ketergantungan kepada bantuan dari pemerintah pusat.

Berdasarkan Undang - undang No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang – undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, daerah diberi kewenangan untuk memungut 11 jenis pajak dan 28 jenis retribusi. Penetapan jenis pajak dan retribusi didasarkan pertimbangan bahwa jenis pajak dan retribusi tersebut secara umum dipungut oleh hampir semua daerah dan merupakan jenis pungutan yang secara teoritis dan praktis merupakan pungutan yang baik. Selain jenis pajak dan retribusi tersebut, daerah juga diberikan kewenangan untuk memungut jenis pajak (kecuali Provinsi) dan retribusi lainnya sesuai kriteria - kriteria tertentu yang ditetapkan dalam undang - undang⁵.

Sebelum adanya kedua undang – undang pajak di atas, pajak daerah dan retribusi daerah diatur dengan Undang – undang No. 11 Drt. 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah dan Undang – undang No. 12 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah. Kedua undang – undang tersebut kemudian diganti dengan Undang – undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Penggantian tersebut dilakukan karena Republik Indonesia dalam perkembangannya telah menghasilkan pembangunan yang pesat dalam kehidupan nasional, yang perlu dilanjutkan dengan dukungan pemerintah dan seluruh potensi

⁵ Machfud Sidik, *Format Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang Mengacu pada Pencapaian Tujuan Nasional*, dalam <http://www.djpkpd.go.id/publikasi/otonomi/format-hub.pdf>.

masyarakat dan untuk memantapkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab dengan titik berat pada Daerah Tingkat II. Dalam hal ini pemerintah juga telah berusaha melaksanakan pembaharuan sistem perpajakan daerah dan retribusi daerah yang mengarah pada sistem yang sederhana, adil, efektif dan efisien, yang dapat menggerakkan peran serta masyarakat dalam pembiayaan pembangunan daerah. Undang – undang No. 18 Tahun 1997 itu sendiri memiliki tujuan untuk menyederhanakan dan memperbaiki jenis dan struktur perpajakan daerah, meningkatkan pendapatan daerah, memperbaiki sistem administrasi perpajakan daerah dan retribusi sejalan dengan sistem administrasi perpajakan nasional, mengklasifikasikan retribusi, dan menyederhanakan tarif pajak dan retribusi. Dalam rangka penyederhanaan jenis pajak dan retribusi, undang – undang ini menetapkan jenis – jenis pajak dan retribusi yang dapat dipungut Daerah. Penyederhanaan tersebut diharapkan dapat meningkatkan penerimaan daerah dari sumber pajak dan retribusi, mengingat penetapan pajak dan retribusi yang dapat dipungut Daerah berdasarkan undang – undang ini didasarkan, antara lain, pada potensinya yang cukup besar. Dengan penyederhanaan ini, sekaligus Daerah diharapkan mampu menutup hilangnya penerimaan yang berasal dari pajak dan retribusi yang kurang potensial, tetapi saat ini masih dipungut oleh Daerah. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah diharapkan untuk menitikberatkan perhatiannya pada jenis – jenis pajak dan retribusi yang potensinya besar.

Undang – undang No. 18 Tahun 1997 tersebut kemudian dirubah dengan Undang - undang No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang – undang No.

18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Perubahan tersebut dipengaruhi oleh berlakunya Undang – undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang – undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan adanya kedua undang – undang otonomi daerah tersebut, penyelenggaraan Pemerintah Daerah dilakukan dengan memberikan kewenangan yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah. Berdasarkan hal tersebut Undang – undang No. 18 Tahun 1997 perlu disesuaikan dengan keadaan. Undang – undang No. 34 Tahun 2000 ini menetapkan ketentuan – ketentuan pokok yang memberikan pedoman kebijaksanaan dan arahan bagi Daerah dalam pelaksanaan pemungutan pajak dan retribusi, sekaligus menetapkan pengaturan untuk menjamin penerapan prosedur umum perpajakan daerah dan retribusi daerah. Meskipun beberapa jenis pajak dan retribusi daerah sudah ditetapkan dalam undang – undang ini, Daerah Kota / Kabupaten diberi peluang untuk menggali potensi sumber – sumber keuangannya dengan menetapkan jenis pajak dan retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat. Pendapatan Asli Daerah, yang antara lain berupa pajak daerah dan retribusi daerah, diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah ; untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. dengan demikian Daerah mampu melaksanakan otonomi, yaitu mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Ditinjau dari kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah, sampai saat ini pajak dan retribusi daerah memberikan kontribusi yang terbesar dalam penerimaan Pendapatan Asli Daerah Provinsi maupun Kabupaten / Kota. Untuk seluruh Provinsi, pada tahun 2001 kontribusi pajak dan retribusi daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah mencapai sebesar Rp 8,94 miliar, sementara itu untuk Kabupaten / Kota, kontribusi tersebut mencapai Rp 4,01 miliar untuk tahun 2001 dan sebesar Rp 4,5 miliar untuk tahun 2002⁶.

Berdasarkan kajian dari Tim Kajian dari Yayasan Indonesia Forum tahun 2000⁷ mengenai dampak diberlakukannya Undang – undang No. 25 Tahun 1999 terhadap keuangan di sejumlah provinsi dan kabupaten di Indonesia, ditemukan beberapa hal penting sebagai berikut :

1. Pada umumnya peranan Pendapatan Asli Daerah di provinsi / kabupaten yang diteliti di dalam pembiayaan pembangunan ekonomi (APBD) tidak terlalu besar, kecuali DKI Jakarta. Hal ini mencerminkan tingginya tingkat ketergantungan finansial daerah terhadap pemerintah pusat.
2. Ada korelasi positif antara daerah yang kaya sumber daya alam dan atau sumber daya manusia dengan peranan Pendapatan Asli Daerah di dalam APBD. Pada tahun 1998 / 1999, DKI Jakarta dan Jawa Barat yang kaya sumber daya manusia dan Riau yang kaya sumber daya alam adalah tiga provinsi di dalam sampel

⁶ Machfud Sidik, *Prospek dan Problematika Pelaksanaan UU NO. 25 / 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat - Daerah*, dalam Jurnal Hukum Bisnis, hal. 16.

⁷ Tulus T.H. Tambunan, *Op. Cit*, hal. 246 – 245.

penelitian yang memiliki kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD rata – rata di atas 30%.

3. Pada tahun 1998 / 1999 sebagian besar daerah yang diteliti mengalami penurunan Pendapatan Asli Daerah di dalam pembentukan APBDnya. penurunan tersebut terjadi karena beberapa alasan. Salah satunya adalah karena realisasi Pendapatan Asli Daerah (nilai absolut) pada tahun tersebut memang mengalami penurunan. Krisis ekonomi yang melanda Indonesia menjadi penyebab utama penurunan tersebut.

Salah satu kesimpulan dari studi di atas yang mengatakan bahwa peranan Pendapatan Asli Daerah di sebagian besar daerah yang diteliti masih relatif kecil mencerminkan tingginya tingkat ketergantungan keuangan pemerintah daerah dari daerah – daerah tersebut terhadap pemerintah pusat.

Contoh penelitian lain yang lebih khusus mengenai kontribusi pajak daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah, yang senada dengan penelitian di atas, adalah penelitian yang dilakukan oleh Sugiarto.⁸ Dalam penelitian tersebut diungkapkan bahwa penerimaan Pendapatan Asli Daerah dari sektor pajak perlu ditingkatkan.

Penerimaan pajak sejak tahun 2000 – 2003 memberi kontribusi yang relatif kecil terhadap Pendapatan Asli Daerah dibandingkan dengan retribusi daerah. Pada tahun 2003 target penerimaan belum terpenuhi.

⁸ Sugiarto, *Regulasi, Potensi, Kontribusi Pajak Daerah Berdasarkan UU No. 34 Tahun 2000 terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Pertumbuhan Ekonomi (Studi Kasus di Kabupaten Semarang)*, hal. 3 – 4.

Pendapatan dari obyek pajak tertentu mengalami penurunan, terutama pada tahun 2002. berdasarkan hasil laporan kerjasama Fakultas Ekonomi Unisula dengan Dipenda Kabupaten Semarang tahun 2001 dari beberapa obyek pajak tersebut berpotensi besar memberikan kontribusi pemasukan Kabupaten Semarang seperti pajak hotel, restoran dan parkir.

Penelitian di atas menggambarkan bahwa apabila pemasukan dari sektor pajak dan retribusi daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah rendah, maka kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD juga rendah. Hal ini akan berdampak lebih lanjut pada pembiayaan pengeluaran daerah.

Josef Riwu Kaho mengatakan bahwa daerah membutuhkan dana atau uang dalam menyelenggarakan urusan rumah tangga.⁹ Oleh karena itu kemampuan daerah sangat penting dalam mencari dana untuk membiayai segala urusan daerah, yang dalam penelitian ini adalah Kabupaten Semarang. Kabupaten Semarang telah menjadi daerah industri dan perdagangan serta memiliki banyak aset / potensi yang dapat dikenai pajak dan retribusi daerah. Tetapi kontribusi Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah belum memenuhi harapan terhadap APBD.

Kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD perlu ditingkatkan karena seiring semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah disertai dengan pengalihan personil, peralatan, pembiayaan, dan dokumentasi dalam jumlah besar. Semakin tinggi kewenangan keuangan yang dimiliki daerah, semakin tinggi pula peranan Pendapatan Asli Daerah dalam struktur keuangan

⁹ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, hal. 124.

daerah. Namun kenyataannya saat ini peranan Pendapatan Asli Daerah di Indonesia dalam membiayai kebutuhan pengeluaran daerah sangat kecil dan sangat bervariasi antardaerah yaitu kurang dari 10% - 50%¹⁰.

B. Permasalahan

Kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah masih rendah, sehingga menyebabkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dalam pembiayaan pengeluaran daerah. Dengan kata lain kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah umumnya sangat minim yang menyebabkan pemerintah daerah kesulitan untuk meng-*cover* pembiayaan pemerintah daerah.

Kendala tersebut merupakan persoalan yang tidak dapat dianggap ringan dalam era otonomi daerah. Hampir terjadi di pelbagai daerah dimana kebutuhan daerah melebihi dari kemampuan keuangan dan ekonominya. Minimnya transfer dana dari pemerintah pusat baik melalui Dana Alokasi Umum (DAU) atau Dana Alokasi Khusus (DAK), ditambah kemampuan daerah yang masih rendah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam bentuk pajak daerah dan retribusi daerah mengakibatkan kemampuan keuangan daerah masih jauh di bawah kebutuhan daerah. Akibatnya berbagai sarana dan prasarana seperti jalan – jalan, jembatan, sarana irigasi, gedung – gedung sekolah tidak terpelihara dengan baik karena keterbatasan dana. Belum lagi penambahan sarana dan prasarana baru seiring dengan

¹⁰ *Ibid*, hal. 19.

pertambahan jumlah penduduk dan tuntutan kemajuan jaman seperti komputer dan lain – lain¹¹.

Guna mengatasi hal tersebut, pemerintah daerah perlu melakukan pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, khususnya yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah, agar Pendapatan Asli Daerah tersebut dapat memberikan kontribusi yang besar pada APBD, sehingga pembiayaan daerah dapat ter-*cover*.

Identifikasi permasalahan :

1. Bagaimana usaha pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang ?
2. Kendala - kendala apakah yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam memberdayakan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah ?
3. Bagaimana pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dalam menunjang pembangunan ekonomi ?

¹¹ Agus P. R, *Kendala Implementasi Otonomi Daerah*, dalam http://www.banten.go.id/artikel/politik/p_otonomi.htm

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penulisan :

1. Untuk menjelaskan usaha Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam memberdayakan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah.
2. Untuk mengungkapkan kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam memberdayakan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah.
3. Untuk menjelaskan bagaimana pemberdayaan masyarakat untuk lebih meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dalam rangka pembangunan ekonomi di Kabupaten Semarang.

D. Kontribusi Penelitian

Manfaat penelitian :

1. Secara teoritis

Sumber informasi ilmiah guna pengkajian lebih lanjut dan mendalam mengenai pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dalam rangka pembangunan ekonomi.

2. Secara praktis

Bagi aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang, dapat dijadikan masukan dalam memberdayakan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dalam rangka

pembangunan ekonomi di Kabupaten Semarang, dari segi kebijaksanaannya, koordinasi tugas para pejabatnya dan pembentukan peraturan daerah.

Bagi masyarakat, sebagai bahan masukan dalam rangka ikut serta berpartisipasi dalam mendukung setiap usaha pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dalam rangka pembangunan ekonomi, dalam arti masyarakat menjadi mempunyai informasi mengenai hak dan kewajibannya dalam kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat dapat lebih kritis menganalisa kebutuhannya dan bagaimana seharusnya langkah – langkah yang perlu diambil dalam kerjasama antara pemerintah daerah dan masyarakatnya.

E. Kerangka Teoritis

Konsep hukum yang dapat digunakan untuk mempelajari hukum paling tidak ada 3 (tiga)¹², yaitu : hukum sebagai ide – ide, nilai moral dan keadilan, hukum sebagai norma, kaidah, peraturan – peraturan, undang – undang yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai produk dari kekuasaan negara tertentu yang berdaulat, dan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistim kehidupan masyarakat yang terbentuk dari pola tingkah laku yang melembaga.

Cara pandang terhadap hukum berimplikasi pada metode yang digunakan dalam melakukan penelitian hukum. Apabila hukum dilihat sebagai perwujudan nilai – nilai tertentu, maka metode hukum yang digunakan bersifat idealis. Metode ini selalu berusaha menguji hukum yang harus mewujudkan nilai – nilai tertentu. Apabila

¹² Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah – masalah Hukum*, hal. 1.

hukum dilihat sebagai suatu sistem peraturan – peraturan yang abstrak, maka perhatian akan terpusat pada hukum sebagai suatu lembaga yang benar – benar otonom yang bisa dibicarakan sebagai subyek tersendiri terlepas dari kaitannya dengan hal – hal diluar peraturan tersebut. Cara pandang yang demikian itu mengarah pada metode analisis. Apabila hukum dipahami sebagai alat untuk mengatur masyarakat, maka metode yang digunakan adalah sosiologis. Metode ini akan mengaitkan hukum pada usaha – usaha untuk mencapai tujuan dan dalam memenuhi kebutuhan – kebutuhan konkrit masyarakat.¹³ Guna memperoleh pemahaman yang lengkap mengenai hukum, maka hukum harus dilihat dari sisi normatif (*law in book*) dan sisi sosial (*law in action*).

Hukum dilihat dari fungsinya di dalam masyarakat, paling tidak mempunyai 3 (tiga) perspektif.¹⁴ Pertama ialah perspektif kontrol sosial, yang meninjau hukum dari sudut pandang seorang polisi (*the policeman view of law*), yang konsep – konsepnya paling banyak dipakai di dalam studi – studi kemasyarakatan. Tidak ada masyarakat yang bisa ada tanpa kontrol sosial.¹⁵ Perspektif kedua dari fungsi hukum dalam masyarakat adalah perspektif sosial. *Social engineering* yang difokuskan pada apa yang diperbuat oleh pengusaha – pengusaha dengan hukumnya, artinya sumber – sumber kekuasaan apa yang dimobilisasikan dengan menggunakan hukum sebagai mekanisme. Perspektif ketiga adalah perspektif emansipasi masyarakat terhadap hukum, yang merupakan tinjauan dari daerah terhadap hukum, artinya hukum

¹³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, hal. 5 – 6.

¹⁴ Thoga Hutagulung, *Beberapa Pemikiran Tentang Hukum Yang Dikemukakan Oleh Beberapa Aliran*, hal. 10.

¹⁵ Peter L. Berger, *Invitation to Sociology, A Humanistic Perspective*, hal. 98.

meliputi kajian – kajian aspirasi masyarakat, budaya, kesadaran hukum, penegakan hukum dan lain – lain.

Max Weber, melihat pentingnya hukum sebagai mekanisme untuk menghantarkan perkembangan masyarakat menuju ke masyarakat modern, disamping memperlihatkan hubungan timbal balik antara perkembangan masyarakat dan keadaan hukumnya.¹⁶ Banyak aspek di luar hukum yang mempengaruhi bekerja dan efektifnya hukum dalam masyarakat seperti politik, ekonomi, sosial dan budaya. Aspek non hukum tidak selalu berisi kepentingan – kepentingan yang selaras dengan hukum. Antara berbagai kepentingan sering timbul pertentangan yang mengarah pada konflik sosial. Pada aspek ekonomi misalnya, penuh dengan motivasi – motivasi ekonomi yang dilakukan. Bila setiap individu dan kelompok masyarakat hanya mengejar pencapaian kepentingannya masing – masing pasti akan memicu terjadinya ketegangan dan konflik sosial. Di sini peran hukum diperlukan untuk menciptakan ketertiban (keteraturan), keseimbangan dan faktor pengintegrasian kepentingan yang berbeda. Peran hukum demikian disebut fungsi integratif hukum, yaitu mengatur, memelihara dan mengontrol hubungan – hubungan sosial.¹⁷

1. Pemberdayaan Masyarakat

Penelitian ini menggunakan terminologi pemberdayaan yang diletakkan pada posisi yang utama dan tidak menggunakan istilah efektifitas ataupun pendayagunaan. Pemberdayaan atau diberdayakan, dalam bahasa Inggris disebut *empowerment* yang mempunyai arti perbuatan atau aktivitas yang menjadikan

¹⁶ Wukir Prayitno, *Modernitas Hukum Berwawasan Indonesia*, hal. 24 – 26.

¹⁷ Adam Podgorecki dan Christoper J. Wulan, *Pendekatan Sosial Terhadap Hukum*, hal. 122.

sesuatu mampu untuk memiliki kekuatan atau daya, yaitu mengandung arti berkekuatan, berdaya, bertenaga. Di sini letak kandungan arti yang dimaksud adalah dari tidak berdaya atau kurang berdaya menjadi berdaya. Kemudian dalam bahasa Indonesia, kata *empowerment* dan *to empower* diterjemahkan menjadi pemberdayaan dan memberdayakan¹⁸.

Oakley dan Marsden¹⁹ menjelaskan bahwa pemberdayaan mengandung dua kecenderungan, pertama disebut kecenderungan primer yaitu proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan (*power*) kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. Kedua disebut kecenderungan sekunder, yang menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan pilihan hidupnya melalui dialog.

Literatur pembangunan mengenal konsep pemberdayaan yang memiliki perspektif yang lebih luas. Pearse dan Stiefel²⁰ misalnya, menyatakan bahwa menghormati kebhinekaan, kekhasan lokal, dekonsentrasi kekuatan, dan peningkatan kemandirian merupakan bentuk – bentuk pemberdayaan partisipatif. Pemikir lain, Paul²¹, menyatakan bahwa pemberdayaan berarti pembagian kekuasaan yang adil (*equitable sharing of power*) sehingga meningkatkan kesadaran politis dan kekuasaan kelompok yang lemah serta memperbesar

¹⁸ W. J. S. Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*.

¹⁹ Oakley dan Marsden, *Approches in Participation in Rural Development Geneva*, ILO, dalam Pranarka, AMW, Moelyarto, Vidyandika, hal. 56.

²⁰ Pearse dan Stiefel, 1979, dalam *Ibid*, hal. 63.

²¹ Paul, 1987, dalam *Loc. It*.

pengaruh mereka terhadap proses dan hasil – hasil pembangunan. Borroni dan Shalty²² mengatakan, dari perspektif lingkungan, pemberdayaan mengacu pengamanan akses terhadap sumber daya dan pengelolaannya secara berkelanjutan.

2. Kebijakan pemerintah (teori *public policy*) dan hubungannya dengan hukum
 Kebijakan (*policy*) menurut Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan berarti kebijakan *a projected program of goals, values and practices*²³, yang berarti suatu program pencapaian tujuan, nilai - nilai dan praktek – praktek yang terarah.

Kebijakan menurut James E. Anderson, adalah²⁴ "*Public Policies are those policies developed by governmental bodies and officials*", yang berarti kebijakan adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan – badan dan pejabat - pejabat pemerintah. Implikasi dari pengertian kebijakan negara tersebut menurut Anderson adalah :

- a. Kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Kebijakan itu bisa berupa positif dalam arti merupakan bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.

²² Borroni dan Shalty, dalam *Loc. It.*

²³ Sebagaimana dikutip dalam Esmi Warassih Pujirahayu, *Pranata Hukum, sebuah Telaah Sosiologis*, hal. 132.

²⁴ Borroni dan Shalty, *Op. Cit.*, hal. 19.

- c. Bahwa kebijaksanaan pemerintah setidak - tidaknya dalam arti yang positif didasarkan atau selalu di landaskan pada peraturan perundangundangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Hukum dan kebijaksanaan publik memiliki hubungan yang sangat erat. Hukum banyak digunakan sebagai sarana untuk mewujudkan kebijaksanaan publik. Di samping itu, hukum juga berperan untuk membantu pemerintah dalam usaha menemukan alternatif kebijaksanaan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat.²⁵

Apabila kebijaksanaan publik itu telah memasuki bidang kehidupan hukum, maka perumusannya pun harus tunduk pada teknik pembuatan perundang – undangan. Demikian pula setiap kebijaksanaan publik yang akan dituangkan atau dinyatakan dalam bentuk peraturan harus memenuhi kriteria – kriteria tertentu sebagaimana ditegaskan oleh Sigler : *Public policy should be written into simple, precise legal language, using as few ambiguous phrases as possible.*²⁶

3. Kelembagaan dan hukum

Teori ini adalah mengenai peranan lembaga pemerintah, yang didasarkan pada pokoknya yaitu hanya pemerintah yang dapat memberi kekuatan hukum pada setiap kebijaksanaan yang diambil, dan hanya pemerintah yang mempunyai kewenangan dan kekuatan untuk memberlakukan suatu kebijaksanaan kepada seluruh rakyat, dan pemerintah yang dapat memaksakan berlakunya kebijaksanaan pada masyarakat.

²⁵ Esmi Warassih Pujirahayu, *Pranata Hukum, sebuah Telaah Sosiologis*, Op. Cit., hal. 130, 131.

²⁶ Yay A. Sigler, dalam Pranarka, AMW, Moelyarto, Vidyandika Op. Cit., hal. 19.

Menurut Thomas R. Dye, lembaga - lembaga pemerintahan memberikan kebijaksanaan negara yaitu²⁷ :

- a. Lembaga pemerintah itu memberikan pengesahan (legitimasi) terhadap kebijaksanaan - kebijaksanaan negara berarti kebijaksanaan dipandang sebagai kewajiban harus ditaati dan dilaksanakan oleh semua warga negara.
- b. Kebijaksanaan itu bersifat universal dalam arti bahwa kebijaksanaan negara dapat disebarluaskan pada seluruh warga negara, sedangkan kebijaksanaan yang lain hanya dapat mencapai bagian kecil dari anggota masyarakatnya.
- c. Hanya pemerintah yang memegang hak monopoli untuk memaksakan secara sah kebijaksanaan pada anggota masyarakat, sehingga ia dapat memberikan sanksi pada mereka yang tidak dapat mentaatinya.

Sebagai konsekwensi logis dari lahirnya kebijaksanaan - kebijaksanaan pemerintah yang signifikan adalah dengan berubahnya kedudukan tugas dan fungsi lembaga - lembaga pemerintah di pusat dan daerah, perubahan ini diakibatkan oleh kewenangan masing - masing level pemerintahan yang berdampak pada perubahan beban dan karakteristik tugas.

Kebijaksanaan (*policy*) menurut Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan berarti kebijaksanaan *a projected program of goals, values and practies*, yang berarti suatu program pencapaian tujuan, nilai - nilai dan praktek - praktek yang terarah.

²⁷ Irfan Islamy, *Prinsip - prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, hal. 18.

Kebijaksanaan menurut James E. Anderson, adalah²⁸ "*Public Policies are those policies developed by govermental bodies and officials*", yang berarti kebijaksanaan adalah kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan – badan dan pejabat - pejabat pemerintah. Implikasi dari pengertian kebijaksanaan negara tersebut menurut Anderson adalah :

- a. Kebijakanaksanaan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang beroientasi pada tujuan.
 - b. Kebijakanaksanaan itu bisa berupa positif dalam arti merupakan bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
 - c. Bahwa kebijaksanaan pemerintah setidak - tidaknya dalam arti yang positif didasarkan atau selalu di landaskan pada peraturan perundangundangan dan bersifat memaksa (otoriatif).
4. Kepatuhan / kesadaran hukum

Hukum adalah merupakan kongkritisasi dari sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat, keadaan yang di cita – citakan adalah kesesuaian antara hukum dari sistem nilai. Dengan demikian menjadi suatu kenyataan bahwa masalah kesadaran hukum sebenarnya merupakan masalah nilai – nilai, sehingga kesadaran hukum adalah konsep – konsep abstrak di dalam diri manusia tentang keserasian antara ketertiban dengan ketentraman yang di kehendaki atau yang di anggap sepantasnya.

²⁸ *Ibid*, hal. 19.

Masalah kepatuhan hukum, terhadap hukum bukan merupakan persoalan baru dalam ilmu hukum²⁹, namun ia dipelajari berubah – ubah sesuai dengan kualitas penelitian yang dilakukan terhadap masalah. Apabila yang diselidiki secara filosofis dan yuridis, didasarkan pada perasaan, seperti kesadaran hukum rakyat, keadilan masyarakat. Pikiran yuridis tradisional menerima, bahwa perilaku orang itu di bentuk oleh peraturan hukum, Pikiran tersebut menerima begitu saja bahwa hukum itu akan dipatuhi oleh masyarakat jadi antara peraturan hukum dan kepatuhan hukum akan terdapat hubungan yang linier.

Teori Penegakan Hukum yang dikemukakan oleh Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt³⁰, memberikan definisi kebijaksanaan dengan suatu keputusan yang siap dilaksanakan dengan ciri adanya kemantapan perilaku dan berulangnya tindakan, baik oleh mereka yang membuat maupun yang harus mematuhi (kepatuhan hukum).

5. Pendekatan Pajak dari berbagai segi dan Kebijakan Fiskal

Pajak dapat ditinjau dari berbagai pendekatan. Berbagai pendekatan tersebut mempengaruhi pengertian dari pajak itu sendiri. Berbagai pendekatan terhadap pajak dapat dijelaskan sebagai berikut³¹ :

a. Pendekatan dari segi hukum

Pendekatan pajak dari segi hukum lazim disebut hukum pajak. Definisi pajak sesuai pendekatan ini adalah perikatan yang timbul karena undang – undang

²⁹ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, hal. 185.

³⁰ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Negara*, hal. 10.

³¹ Rochmat Soemitro dan Dewi Kania Sugiharti, *Asas dan Dasar Perpajakan 1* (revisi), hal. 48 – 54, 30 – 31.

yang mewajibkan seseorang yang memenuhi syarat yang ditentukan dalam undang – undang, untuk membayar suatu jumlah tertentu kepada negara yang dapat dipaksakan, dengan tiada mendapat imbalan secara langsung dapat ditunjuk, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran – pengeluaran negara. Pajak ini dapat digunakan sebagai alat / sarana untuk mencapai tujuan tertentu dalam masyarakat yang ada di luar bidang keuangan negara.

b. Pendekatan dari segi ekonomi

Pendekatan ini dapat dilakukan dari segi mikroekonomi atau dari segi makroekonomi. Pendekatan dari mikroekonomi pajak merupakan beban karena mengurangi penghasilan tanpa mendapatkan imbalan dan akhirnya mengurangi daya beli. Sedangkan dari segi makroekonomi, pajak diartikan sebagai peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor pemerintah, berdasarkan peraturan – peraturan yang dapat dipaksakan dan mengurangi pendapatan anggota masyarakat tanpa mendapat imbalan secara langsung tetapi sebaliknya pajak merupakan pendapatan bagi masyarakat yang digunakan untuk membiayai pengeluaran – pengeluaran masyarakat (negara). Pajak – pajak dalam masyarakat dapat digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan ekonomi.

c. Pendekatan dari segi keuangan

Menurut pendekatan ini, pajak hanya ditinjau sebagai alat untuk mengumpulkan dan memasukkan uang sebanyak – banyaknya ke dalam kas

negara. Pajak dalam hubungan ini ditinjau sebagai alat yang ampuh untuk memberikan dampak ekonomis kepada masyarakat yang besar.

d. Pendekatan dari segi sosiologi

Pendekatan ini meninjau pajak dari segi masyarakat. Apa akibat pungutan pajak terhadap masyarakat, dan apa hasil yang diberikan kepada masyarakat.

Pajak – pajak baru yang diundangkan atau pungutan pajak yang melampaui batas kemampuan akan mendapatkan tantangan yang hebat dari masyarakat, atau masyarakat akan berusaha menyelundupi peraturan pajak dengan berbagai cara. Dan akibatnya ialah uang tidak atau kurang masuk ke dalam kas negara.

e. Pendekatan dari segi pembangunan

Pendekatan ini melihat bahwa pajak merupakan sumber pembiayaan pembangunan dan alat untuk pemeratakan pendapatan. Pembangunan ini dibiayai dari uang masyarakat dan untuk masyarakat juga.

f. Pendekatan dari segi Pancasila

Pancasila mengandung sifat kekeluargaan dan gotong royong. Pajak tidak lain daripada pengorbanan setiap anggota masyarakat (sifat gotong royong) untuk kepentingan keluarga / bersama (sifat kekeluargaan) tanpa mendapat imbalan. Pajak akhirnya untuk diri sendiri, untuk kesejahteraan sendiri, untuk masyarakat sendiri. Individu, dalam hubungan ini, tidak dapat dilihat terlepas dari keluarganya, dan anggota masyarakat tidak pula dapat dipandang terlepas

dari masyarakat dan lingkungannya. Hak asasi individu dihormati, dan hanya dapat dikurangi demi kepentingan umum.

Berbagai pendekatan di atas dapat digunakan untuk memandang pajak tidak hanya dari satu segi saja. Melihat pajak dari satu segi akan mempengaruhi pula analisis yang akan dilakukan. Penulis akan menggunakan pendekatan pajak dari segi hukum, ekonomi dan pembangunan sebagai dasar teori untuk analisis dalam tesis ini.

Berikutnya untuk memperoleh stabilitas ekonomi yang lebih besar, diperlukan adanya kebijaksanaan fiskal. Soemitro Djojohadikoesoemo dalam karangannya dalam bahasa inggris yang berjudul *"Fiscal Policy, Foreign Exchange Control and Economic Development"* mengatakan bahwa :

"Fiscal policy as an instrument of development must therefore have simultaneous purpose of directly finding the necessary funds for public investment or indirectly channeling private savings to productive sectors as well as of preventing the kind of spending that impedes development".

Sedangkan pada halaman lain dikatakan :

*"Summarily it can be stated that fiscal policy as an instrument of development must be based on a combination of progresivity in high direct and indirect taxation plus flexibility within the system for exemptions and incentives to stimulate desirable private investment"*³²

³² Rochmat Soemitro, *Pajak dan Pembangunan*, hal. 153.

Dalam definisi itu tampak fungsi budgeternya yang terletak di sektor publik dan fungsi pajak yang mengatur di sektor swasta. Tiga aspek penting kebijaksanaan fiskal di Indonesia adalah pajak, pengeluaran, dan tata laksana hutang.³³

Fungsi pajak tidak semata – mata untuk memperoleh pendapatan, tetapi pajak juga digunakan untuk tujuan – tujuan di luar sektor keuangan. Sebagai tambahan, di negara – negara berkembang, pajak dipisahkan dari fungsi budgeter, sebuah fungsi yang penting dalam pembangunan.³⁴

Pengertian pajak menurut R. Santoso Brotodiharjo,³⁵ adalah iuran kepada negara yang dapat dipaksakan kepada terutang oleh wajib pajak membayarnya menurut peraturan – peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat di tunjuk, dan gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran – pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara yang menyelenggarakan pemerintahan. Dengan demikian pajak mempunyai dua fungsi yaitu : Fungsi *Budgetair (Financial)*, dan fungsi *Regurelend* (mengatur).

Dasar Hukum pemungutan Pajak Daerah adalah Undang – Undang No. 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang - undang No. 34 Tahun 2000.³⁶

6. Kriteria Efektifitas Retribusi

Untuk mendapatkan pemasukan bagi daerahnya pemerintah daerah membuat suatu peraturan daerah yang berisi tentang retribusi daerah. Teori yang

³³ *Loc. Cit.*

³⁴ *Loc. Cit.*

³⁵ R. Santoso Brotodiharjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, hal. 19.

³⁶ Siti Resmi, *Perpajakan Tentang Teori dan Kasus*, hal. 35.

berkaitan dengan retribusi yaitu teori kriteria efektifitas retribusi, yang digunakan untuk menilai potensi pendapatan daerah yang dapat dikenai retribusi.³⁷

Adapun kriteria yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut :

- a. Penilaian kecukupan dan elastisitas
- b. Penilaian keadilan,
- c. Penilaian kemampuan administrasi,
- d. Penilaian kesepakatan politis,
- e. Penilaian retribusi oleh pemerintah daerah.

Retribusi menurut R. Santoso Brotodihardjo³⁸ adalah iuran kepada negara yang dapat dipaksakan yang dikenakan pada seseorang yang mendapat jasa timbal balik secara langsung berdasarkan peraturan yang berlaku umum.

Rohmat Soemitro³⁹ mengemukakan bahwa ada berbagai jenis retribusi antara lain, retribusi kendaraan bus, retribusi bus kota, retribusi kendaraan bermotor. Erly Suandy⁴⁰ mengatakan bahwa retribusi adalah pungutan sebagai pembayaran atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah. Kontra prestasinya diperoleh secara langsung oleh wajib retribusi dalam bentuk pelayanan jasa maupun perizinan tertentu.⁴¹

Pengertian retribusi daerah yang dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (26) Undang - undang No. 18 Tahun 1997, yang telah dirubah dengan ketentuan

³⁷ Kesit Bambang Prakosa, *Pajak dan Retribusi Daerah*, hal. 53 – 58.

³⁸ R. Santoso Brotodihardjo, *Op. Cit.*, hal. 17.

³⁹ Rohmat Soemitro, *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, hal. 23.

⁴⁰ Erly Suandy, *Hukum Pajak*, hal. 144.

⁴¹ Mukodim, *Perpajakan*, hal. 116.

Undang - undang No. 34 Tahun 2000 Pasal 1 ayat (26) yaitu pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Keluasan daerah dalam menggali potensi sumber pendapatan daerah bisa melalui retribusi yang dikenakan terhadap pemanfaatan kekayaan daerah oleh masyarakat. Pembuatan retribusi itu mempunyai dasar -- dasar hukum pemungutan retribusi daerah yaitu Undang - undang No. 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang kemudian dirubah dengan Undang - undang No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

7. Hukum sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*)

Mochtar Kusumaatmadja yang diilhami oleh Roscow Pound dengan teori yang dikenal dengan *law as a tool of social engineering*, memperkenalkan konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Hal ini didasarkan anggapan bahwa adanya ketertiban di dalam pembangunan merupakan sesuatu yang dipandang penting dan sangat diperlukan. Disamping itu hukum sebagai tata kaidah dapat berfungsi sebagai sarana untuk menyalurkan arah kegiatan warga masyarakat ke tujuan yang dikehendaki oleh perubahan terencana tersebut. Sudah tentu fungsi tersebut di atas sepatutnya dilakukan disamping hukum sebagai sarana sistem pengendalian sosial⁴².

⁴² Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, hal. 9.

Hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa terdapat keteraturan dan ketertiban dalam usaha pembangunan. Pembaharuan itu merupakan sesuatu yang diinginkan dan dipandang mutlak perlu. Selain itu kaidah – kaidah atau peraturan hukum tersebut berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan yang menuntun masyarakat ke arah tujuan yang dikehendaki oleh pembangunan⁴³.

Fungsi pajak secara dikotomis dapat dibedakan menjadi dua. Yaitu fungsi untuk memasukkan uang (fungsi *budgeter*) dan fungsi untuk mengatur (fungsi *reguler*). Untuk hal ini sampai sekarang tidak pernah ada kesamaan pendapat dari para ahli pajak tentang seberapa luas fungsi pajak. Sebagai contoh Sidney C. Ralt⁴⁴ dalam makalahnya *Fundamental of International Taxation*, selain melihat dua fungsi tersebut juga memasukkan fungsi distributif. Demikian juga Guritno Mangkoesoebroto⁴⁵ mencoba melihat fungsi pajak dalam kaitannya dengan penyediaan faktor produksi.

Berkaitan dengan fungsi *budgeter* dan fungsi *reguler* ini, Rochmat Soemitro⁴⁶ memberikan pengertian bahwa fungsi *budgeter* adalah fungsi yang letaknya di sektor publik, dan pajak merupakan suatu alat untuk memasukkan uang sebanyak – banyaknya ke dalam kas negara, yang pada gilirannya akan dikeluarkan untuk membiayai pengeluaran – pengeluaran negara. Sedangkan

⁴³ Najmi dalam Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta (Penyunting), *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*, hal. 103.

⁴⁴ Sidney C. Ralt, *Fundamental of International Taxation*, vol. 1.

⁴⁵ Guritno Mangkoesoebroto, *Ekonomi Publik*, hal. 181 – 191.

⁴⁶ Rochmat Soemitro, *Pajak Penghasilan*, hal. 108 – 109.

fungsi *reguler* adalah fungsi dimana pajak dipergunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan – tujuan tertentu yang letaknya di luar bidang keuangan negara. Secara konkret fungsi yang kedua ini terwujud antara lain dalam bentuk peningkatan atau penurunan tarif pajak, kalau mungkin pembebasan pajak, pengaturan, sistem penyusutan, pengaturan terhadap pajak ganda, dalam rangka memberikan insentif atau disinsentif agar tujuan – tujuan pemerintah tersebut dapat tercapai. Jika dilihat dalam konteks yang lebih luas, fungsi regulasi pajak sebenarnya merupakan salah satu cara untuk melakukan rekayasa masyarakat (*social engineering*).

Menurut Satjipto Rahardjo⁴⁷, hukum tetap bisa dipakai sebagai instrumen yang dipakai secara sadar untuk mencapai tujuan – tujuan tertentu. Prosesnya akan berlangsung cukup panjang dan efek yang ditimbulkannya bisa merupakan efek yang sifatnya berantai.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Istilah “metodologi” berasal dari kata “metode” yang artinya adalah “jalan ke”. Tetapi menurut kebiasaan metode dirumuskan dengan kemungkinan – kemungkinan sebagai berikut⁴⁸ :

- a. Suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian,
- b. Suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan,
- c. Cara tertentu untuk melakukan suatu prosedur.

⁴⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, hal. 209.

⁴⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, hal. 5.

Selanjutnya dikatakan, terhadap pengertian metodologi, biasanya diberikan beberapa arti sebagai berikut⁴⁹ :

- a. Logika dari penelitian ilmiah,
- b. Studi terhadap prosedur dan teknik penelitian,
- c. Suatu sistem dari prosedur dan teknik penelitian.

Metodologi (*methodologi*) dalam arti yang umum diterima adalah studi yang logis dan sistem tentang prinsip – prinsip yang mengarahkan tentang penelitian ilmiah. Dengan demikian metode dimaksudkan sebagai prinsip – prinsip dasar dan bukan sebagai “*methods*” atau “cara – cara” untuk melaksanakan penelitian.⁵⁰

Di lain pihak penelitian merupakan proses yang berupa serangkaian langkah – langkah yang dilakukan secara berencana dan sistem yang berguna untuk memperoleh pemecahan masalah atau mendapatkan jawaban atas pertanyaan tertentu. Langkah – langkah yang dilakukan tersebut harus sesuai dan saling mendukung antara satu dengan lainnya, sehingga diharapkan penelitian itu mempunyai nilai yang cukup memadai serta memberikan kesimpulan yang tidak meragukan.

Ronny Hanitijo Soemitro⁵¹ mengatakan bahwa penelitian merupakan kegiatan akademik yang menggunakan penalaran empirik dan atau non empirik dan memenuhi persyaratan metode disiplin ilmu yang bersangkutan. Sedangkan metode penelitian adalah menguraikan dalil logika, dalil postulat – postulat

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Maria S. W. Soemardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, hal. 6.

⁵¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Makalah Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial*, hal. 2.

(pernyataan yang kebenarannya tidak perlu dibuktikan lagi, karena sudah jelas dengan sendirinya bagi semua orang (*self evidence*)), atau proposisi – proposisi (pernyataan yang kebenarannya masih harus dibuktikan lagi), yang jadi latar belakang dari setiap langkah dan proses yang lazim ditempuh dalam kegiatan penelitian. Kemudian memberikan alternatif – alternatif dan petunjuk – petunjuk dalam memilih alternatif itu serta membandingkan unsur – unsur penting dalam rangkaian penelitian.

Riset atau penelitian merupakan kegiatan yang sistematis yang dimaksudkan untuk menambah pengetahuan baru atas pengetahuan yang sudah ada, dengan cara yang dapat dikomunikasikan dan dapat dinilai kembali (Macdonal, 1960). Jadi penelitian merupakan upaya untuk menambah dan memperluas pengetahuan yang selain untuk menghasilkan pengetahuan yang baru sama sekali, yaitu yang sebelumnya belum ada atau belum dikenal, juga termasuk pengumpulan keterangan baru yang bersifat memperkuat teori – teori yang sudah ada, atau bahkan juga yang menyangkal teori – teori yang sudah ada.⁵²

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan menggunakan pendekatan yang bersifat normatif dan empiris (yuridis dan sosiologis). Penelitian hukum normatif (*legal research*) menitik beratkan pada aspek penelitian literatur, yaitu dalam penelitian ini adalah perundangundangan dan buku – buku literatur. Penelitian hukum normatif menurut Ronny Hanitijo Soemitro meliputi :

⁵² Irawan Suhartono, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial dan Ilmu Sosial Lainnya*, hal. 1 – 2.

- a. Penelitian inventarisasi hukum positif,
- b. Penelitian terhadap asas – asas hukum,
- c. Penelitian untuk menemukan hukum *in concreto*,
- d. Penelitian terhadap sistematik hukum⁵³.

Penelitian hukum sosiologis (*socio – legal research*) merupakan penelitian hukum empiris. Dalam penelitian ini ada tahapan implementasi atau penerapan hukum di lapangan (*law in action*). Penelitian empiris merupakan penelitian hukum yang berkaitan dengan aspek perilaku masyarakat terhadap hukum. Oleh karena itu data yang diambil merupakan data primer (lapangan). Penelitian lapangan dalam penelitian ini meliputi implementasi peraturan daerah dalam pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah di Kabupaten Semarang.

Dalam penelitian normatif sosiologis di sini hukum tidak dikonsepsikan sebagai suatu gejala normatif yang mandiri (otonom), tetapi sebagai suatu institusi sosial yang dikaitkan secara riil dengan variabel – variabel sosial yang lain.⁵⁴ Penggunaan metode ini dengan cara menghimpun konsep dan fakta – fakta tertentu serta maksud digunakannya metode ini adalah untuk memahami hubungan antara aspek – aspek hukum dengan realitas empirik di dalam masyarakat.

Metode kualitatif dipergunakan untuk mendapatkan data deskriptif normatif mengenai pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah pelaksana terhadap

⁵³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Penelitian Hukum Normatif*, hal. 13.

⁵⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, hal. 34.

masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah.

Melalui penelitian ini akan dilakukan penelitian melalui wawancara, observasi dan perekaman dengan menggunakan *tape recorder* dengan cermat terhadap berbagai data yang ada di lapangan untuk memperoleh penjelasan atas permasalahan yang diteliti beserta hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan aspek – aspek hukumnya serta mencoba menjelajahi realita empirik dalam masyarakat.

Penelitian ini berusaha memperoleh kejelasan mengenai pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah, kendala – kendala dihadapi dalam usaha pemberdayaan tersebut, upaya untuk mengatasi, dan bagaimana kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat yang lebih baik menurut Penulis.

2. Paradigma

Untuk membantu memecahkan masalah yang diajukan dalam penelitian ini, akan digunakan paradigma sosial sebagai alat bantu, yaitu definisi sosial.

Paradigma berasal dari istilah Latin, yaitu *paradeigma* yang berarti pola.⁵⁵ Menurut Robert Friedrichs, paradigma adalah pandangan mendasar dari suatu disiplin ilmu tentang apa yang menjadi pokok persoalan (*subject matter*) yang semestinya dipelajarinya (*a fundamental image a dicipline has of its subject*

⁵⁵ Lili Rasjidi, dan I. B. Wyasa Putra, SH., *Hukum sebagai Suatu Sistem*, hal. 103.

matter).⁵⁶ Sedangkan menurut George Ritzer, paradigma adalah pandangan yang mendasar dari ilmuwan tentang apa yang menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari oleh suatu cabang ilmu pengetahuan (*dicipline*).⁵⁷

Bertolak dari pengertian – pengertian yang telah dikemukakan tersebut, pengertian paradigma oleh para sarjana tampaknya diberatkan pada beberapa unsur, yaitu⁵⁸ :

- a. Sebagai pandangan mendasar sekelompok ilmuwan, tentang
- b. Obyek ilmu pengetahuan yang seharusnya dipelajari oleh suatu disiplin dan tentang
- c. Metode kerja ilmiah yang digunakan untuk mempelajari objek itu.

Sebagai acuan, pengertian mengenai paradigma ini adalah kesatuan gagasan dari suatu masyarakat sains tertentu, dalam kurun waktu tertentu, yang dipegang teguh secara komitmen oleh masyarakatnya.⁵⁹

Paradigma bagi bidang hukum dijadikan sebagai landasan berlaku dan pengembangan hukum dalam masa yang akan datang sesuai dengan munculnya pemikiran *the unity of knowledge* (Edward O. Wilson, 1998).⁶⁰

Paradigma definisi sosial yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah merupakan hasil karya dari Weber, yang merupakan analisa tentang tindakan sosial (*social action*). Weber tidak memisahkan dengan tegas antara struktur sosial

⁵⁶ *Ibid*, hal. 105.

⁵⁷ George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, hal. 7.

⁵⁸ H. Lili Rasjidi, SH., *Op. Cit.*, hal.105.

⁵⁹ *Ibid*, hal. 106.

⁶⁰ Moch. Dja'is, *Fungsi Paradigma dalam Perkembangan Ilmu dan Hukum*, dalam Majalah Masalah – masalah Hukum, hal. 33.

dengan pranata sosial. Struktur sosial dan pranata sosial keduanya membantu untuk membentuk tindakan manusia yang penuh arti atau penuh makna. Mempelajari perkembangan suatu pranata, yang dalam penelitian ini adalah pranata hukum, secara khusus dari luar tanpa memperhatikan tindakan manusianya sendiri, menurut Weber berarti mengabaikan segi – segi yang prinsipil dari kehidupan sosial. Perkembangan dari suatu hubungan sosial dapat pula diterangkan melalui tujuan – tujuan dari manusia yang melakukan hubungan sosial itu dimana ketika ia mengambil manfaat dari tindakannya; memberikan perbedaan makna kepada tindakan itu sendiri dalam perjalanan waktu.⁶¹ Karya Weber ini membantu mengarahkan perhatian pada definisi – definisi sosial dalam cara pelaku sosial mendefinisikan situasi – situasi sosial mereka dan efek dari definisi – definisi sosial itu dalam mempertahankan tindakan dan interaksi.⁶²

Analisa dari penelitian ini diupayakan untuk cenderung pada teori simbolik interaksional yang bersumber dari aspek perilaku dari manusia subyektif dan interpretatif. Di sini manusia tidak dilihat sebagai produk yang ditentukan oleh struktur atau situasi obyektif, akan tetapi paling tidak sebagian merupakan aktor – aktor yang bebas.⁶³

Menurut teori ini, tindakan / perilaku manusia itu selalu berdasarkan pada simbol – simbol. Hal ini karena tindakan manusia bukan disebabkan oleh beberapa "kekuatan luar" maupun "kekuatan dalam". Artinya individu bukan dikelilingi

⁶¹ George Ritzer, *Op. Cit.*, hal. 37.

⁶² H.R. Riyadi Soeprapto, *Interaksionisme Simbolik*, hal. 87.

⁶³ Margaret M. Poloma, *Sosiologi Kontemporer*, hal. 259.

obyek – obyek potensial yang mempermainkannya dan membentuk obyek – obyek itu. Individu sebenarnya sedang merancang obyek – obyek yang saling berbeda, memberinya arti, menilai kesesuaiannya dengan tindakan dan mengambil keputusan berdasarkan penilaian tersebut. Inilah yang dimaksud dengan penafsiran atau bertindak berdasarkan simbol – simbol.⁶⁴

Pendekatan interaksional simbolik ini berasumsi bahwa pengalaman manusia ditengahi oleh penafsiran, obyek, orang, situasi dan peristiwa yang tak memiliki pengertiannya sendiri, tetapi makna atau pengertian itu diberikan untuk mereka. Makna tersebut berasal dari interaksi dengan orang lain, sebagaimana dinyatakan oleh Blumer bahwa bagi seseorang, makna dari sesuatu berasal dari cara - cara orang lain bertindak terhadapnya dalam kaitannya dengan sesuatu itu. Tindakan - tindakan yang dilakukan oleh mereka akan melahirkan batasan - batasan bagi orang lain.⁶⁵

Dengan demikian interaksional sombolik itu bertumpu pada tiga premis, yaitu⁶⁶ :

- a. manusia bertindak terhadap sesuatu berdasarkan makna – makna yang ada pada sesuatu itu bagi mereka;
- b. makna – makna tersebut berasal dari interaksi sosial seseorang dengan orang lain;

⁶⁴ *Ibid*, hal. 260 – 261.

⁶⁵ *Ibid*, hal. 259.

⁶⁶ *Ibid*, hal. 258.

- c. makna – makna tersebut disempurnakan pada waktu proses interaksi berlangsung.

Jadi tanggapan seseorang tidak dibuat secara langsung terhadap tindakan orang lain itu. Interaksi antarindividu diantarai oleh penggunaan simbol - simbol, interpretasi atau dengan saling berusaha untuk saling memahami maksud dari tindakan masing - masing. Jadi dalam proses interaksi manusia itu bukan suatu proses dimana adanya stimulus secara otomatis dan langsung menimbulkan tanggapan atau respon. Tetapi antara stimulus yang diterima dan respon yang terjadi sesudahnya diantarai oleh proses interpretasi aktor. Jelas proses interpretasi ini adalah proses berfikir yang merupakan kemampuan yang khas yang dimiliki manusia.⁶⁷

Pada tingkatan pejabat pemerintah daerah, pembangunan ekonomi yang berhasil ditandai dengan Pendapatan Asli Daerah yang meningkat. Hal ini berarti bahwa Pendapatan Asli Daerah menjadi simbol keberhasilan pembangunan ekonomi. Dengan demikian untuk meneliti mengenai pemberdayaan masyarakat digunakan teori interaksionisme simbolik.

Mengingat penelitian ini adalah untuk melihat makna yang muncul atas sikap seseorang, maka perlu juga dilakukan pendekatan yang bersifat kritis. I S Susanto mengartikan pendekatan kritis secara lebih umum yaitu sebagai cara pandang yang lebih mengarahkan pada proses – proses terbentuknya realisasi sosial. Cara pandang ini akan digunakan dalam membahas, memahami dan

⁶⁷ George Ritzer, *Op. Cit.*, hal. 61.

mempertanyakan realitas sosial yang ada dalam kehidupan sehari - hari, secara singkat adalah cara pandang atau kerangka pemikiran yang mengarahkan untuk mempelajari proses - proses yang dilakukan manusia dalam membangun masyarakat atau dunianya. Melalui pendekatan kritis dapat ditunjukkan proses - proses pembentukan realitas sosial, yaitu proses diterimanya tindakan - tindakan individu menjadi suatu realitas, dihubungkan dengan kondisi - kondisi struktur, politik, sosial, ekonomi dan budaya yang ada.⁶⁸

Dengan demikian pendekatan kritis sebagaimana diartikan oleh I. S. Susanto tersebut dapat mengungkapkan fungsi manifes dan laten, yang oleh Robert K Merton diartikan sebagai fungsi untuk menunjukkan maksud yang ditentukan secara resmi bagi institusi atau pengaturan sosial tertentu, serta maksud yang "terselubung" yang menjadi tugas dari ilmuwan untuk dibeberkan. Dengan demikian yang nyata bukan merupakan seluruh cerita. Ada yang masih tersembunyi yang masih harus dipelajari.⁶⁹

3. Informan

Para informan dalam penelitian ini adalah Kasi Pendaftaran dan Penetapan DPKD Kabupaten Semarang, Kasubang Dokumentasi Hukum Sekwilda Kabupaten Semarang, staf bagian Organisasi Sekwilda Kabupaten Semarang, dan Kasubid Pemerintahan BAPPEDA Kabupaten Semarang serta masyarakat Kabupaten Semarang. Sumber data utama ini dicatat melalui catatan atau melalui

⁶⁸ I.S. Susanto, *Kejahatan White-Collar dan Pembangunan Masyarakat Adil dan Makmur*, dalam majalah hukum No. 3 tahun XXI - 1991 FH Undip. Semarang, hal. 1.

⁶⁹ Robert K Merton, dalam I.S. Susanto. *Ibid*.

alat perekam. Data yang lain dalam penelitian ini merupakan data tambahan.⁷⁰ Bahan tambahan yang berasal dari sumber tertulis dapat dibagi atas sumber buku dan majalah ilmiah, sumber dari arsip, penelitian terdahulu, media massa, dokumen pribadi dan dokumen resmi.

Penentuan informan penelitian dilakukan secara *purposive sampling* yang selanjutnya sesuai kepentingan dan keperluan dalam menganalisa pengembangan informasi maupun sumbernya dilakukan dengan prinsip “Bola Salju (*snow ball*)” hingga mencapai titik kejenuhan dalam arti kelengkapan dan validitas informasi dirasa cukup sesuai kepentingan analisis.

4. Jenis dan Sumber Data

Data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata – kata dari orang – orang yang diwawancarai. Orang – orang yang diwawancarai ini adalah para informan yang telah disebutkan di atas. Sumber data utama ini dicatat melalui catatan atau melalui alat perekam. Data yang lain dalam penelitian ini merupakan data tambahan.⁷¹ Bahan tambahan yang berasal dari sumber tertulis dapat dibagi atas sumber buku dan majalah ilmiah, sumber dari arsip, penelitian terdahulu, media massa, dokumen pribadi dan dokumen resmi.

Data dalam penelitian ini diperoleh dari 3 (tiga) jenis informasi, yaitu :

- a. Informasi tentang peraturan perundang – undangan yang berkaitan dengan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah, baik yang merupakan peraturan dari pemerintah pusat maupun peraturan daerah.

⁷⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Op. Cit., hal. 122 – 113.

⁷¹ *Ibid*, hal. 122 – 113.

- b. Potensi / aset pajak dan retribusi daerah yang dimiliki oleh daerah yang diteliti dan nilai – nilai sosial budaya masyarakat serta data Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Semarang.
- c. Informasi mengenai kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang, sesuai dengan potensi daerah dan nilai – nilai sosial budaya masyarakat.

Dua jenis data tersebut di atas, yaitu huruf b dan c akan diperoleh melalui data primer dan data sekunder, yang bersumber dari para informan dan komunitas yang menjadi sasaran pemberdayaan. Disamping data primer, penelitian ini juga menggunakan data sekunder. Yang dimaksud data sekunder adalah berupa data yang bersumber dari penelitian kepustakaan yang bahan hukumnya berasal dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru dan mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui mengenai suatu gagasan / ide.

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- Undang – Undang Dasar 1945.
- Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional,

yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
- Undang – undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang – undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.
- Undang – undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Undang – undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang – undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Perda Kabupaten Semarang No. 15 Tahun 1997 tentang Pajak Penerangan Jalan.
- Perda Kabupaten Semarang No. 4 Tahun 1998 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.
- Perda Kabupaten Semarang No. 5 Tahun 1998 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan.

- Perda Kabupaten Semarang No. 7 Tahun 1998 tentang Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.
- Perda Kabupaten Semarang No. 20 Tahun 1998 tentang Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan.
- Perda Kabupaten Semarang No. 24 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II Semarang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.
- Perda Kabupaten Semarang No. 25 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Sumber Daya Ikan di Rawa Pening.
- Perda Kabupaten Semarang No. 15 Tahun 2002 tentang Pajak Hiburan.
- Perda Kabupaten Semarang No. 17 Tahun 2002 tentang Pajak Restoran atau Rumah Makan.
- Perda Kabupaten Semarang No. 19 Tahun 2002 tentang Pajak Hotel.
- Perda Kabupaten Semarang No. 21 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II Semarang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Pajak Penerangan Jalan.
- Perda Kabupaten Semarang No. 17 Tahun 2003 tentang Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C.
- Perda Kabupaten Semarang No. 16 Tahun 2004 tentang Pajak Reklame.

Bahan hukum sekunder yang akan dipakai dalam penelitian ini adalah merupakan bahan – bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer di atas dan dapat membantu menganalisa atau memahami bahan – bahan

hukum primer tersebut.⁷² Data sekunder tersebut digunakan untuk mendapatkan data yang dibutuhkan di poin a.

5. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data di lapangan dilakukan dengan observasi, yang dilakukan terhadap kenyataan dari pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah, baik terhadap program yang telah direalisasikan maupun program yang akan dilaksanakan. Metode berikutnya yang digunakan adalah wawancara mendalam, melalui informan kunci untuk menangkap persepsi makna simbolik di balik realita yang ada, yang digunakan untuk memperoleh informasi yang mendalam mengenai bagaimana pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah itu dilakukan dalam rangka pembangunan ekonomi. Juga digunakan daftar pertanyaan dengan jawaban terbuka, dimana pertanyaan harus dijawab dengan memberikan penjelasan yang mungkin singkat dan mungkin panjang. Dengan pengarahannya dari peneliti, responden diminta untuk menjawab dengan memberikan jawaban sejelas mungkin.⁷³

6. Analisa Data

Data yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan analisa kualitatif sejak berada di lapangan hingga tahap penulisan. Analisa kualitatif di sini untuk mengolah data yang berbentuk peraturan daerah

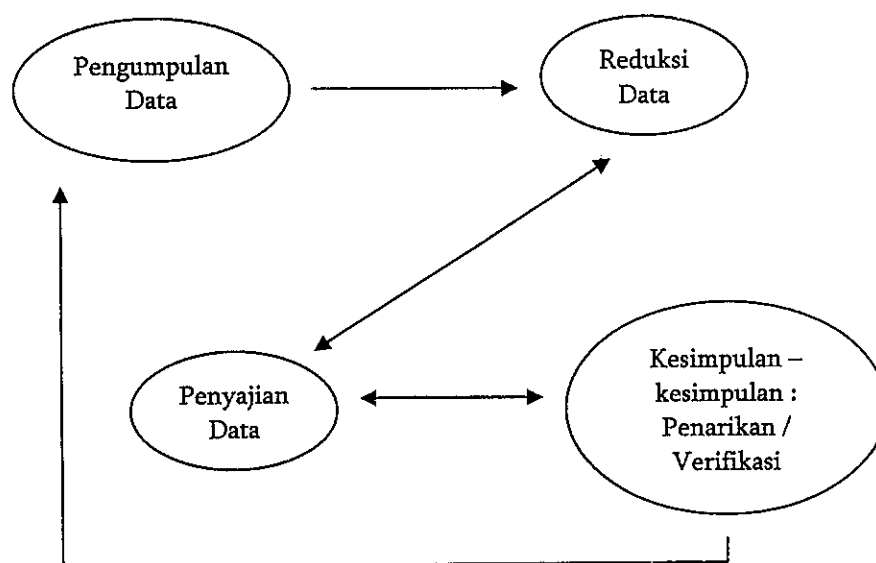
⁷² Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Op. Cit., hal. 12.

⁷³ *Ibid*, hal. 61 – 63.

maupun pendapat – pendapat. Selama penelitian berlangsung semua data yang terkumpul dianalisis⁷⁴ dengan tahapan sebagai berikut⁷⁵ :

- a. Reduksi data sebagai langkah agar data yang diperoleh semakin banyak ini tidak mengalami kesulitan, sehingga data mentah tersebut disingkatkan, direduksi, disusun lebih sistematis dan diambil yang pokok – pokok saja.
- b. Display data sebagai langkah agar dapat melihat keseluruhan atau bagian – bagian tertentu yang harus diusahakan melalui matriks, grafik, *networks*, dan *charts*.
- c. Mengambil kesimpulan dan verifikasi sebagai langkah data yang diambil untuk disimpulkan dan kesimpulan ini senantiasa diverifikasi selama penelitian berlangsung.

Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada bagan di bawah ini :



⁷⁴ Miles B. Matthew dan Michael B. Hubermen, *Analisis Data Kualitatif*, hal. 18 – 20.

⁷⁵ S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, hal. 129 – 130.

7. Pengecekan Validitas Data

Pengecekan keabsahan dan keakuratan data menggunakan teknik triangulasi data. Menurut Sanapiah Faisal⁷⁶, triangulasi adalah teknik pemeriksaan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data tersebut. Tujuan triangulasi adalah mengecek kebenaran data tertentu dengan membandingkannya dengan data yang diperoleh dari sumber lain, pada berbagai fase penelitian lapangan. Triangulasi tidak sekedar menilai kebenaran data, akan tetapi juga menyelidiki validitas tafsiran mengenai data. Oleh sebab itu triangulasi harus bersifat refleksif.

Menurut S. Nasution⁷⁷, triangulasi adalah data atau informasi dari satu pihak harus dicek kebenarannya dengan cara memperoleh data itu dari sumber lain. Misalnya dari pihak kedua, ketiga dan seterusnya dengan menggunakan metode yang berbeda – beda. Tujuannya adalah membandingkan infoemasi tentang hal yang sama yang diperoleh dari berbagai pihak, agar ada jaminan tentang tingkat kepercayaan data ini untuk mencegah bahaya – bahaya subyektif.

Menurut Lexy J. Moleong⁷⁸, triangulasi adalah pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Teknik tirangulasi yang banyak digunakan adalah pemeriksaan melalui sumber lain. Hal ini dilakukan dengan cara :

⁷⁶ Sanapiah Faisal, *Op. Cit.* Hal. 31.

⁷⁷ S. Nasution, *Op. Cit.*, hal. 10.

⁷⁸ Lexy J. Moleong, *Op. Cit.* Hal. 178.

- a. Membandingkan data hasil pengamatan dan data hasil wawancara,
- b. Membandingkan dengan apa yang dikatakan oleh orang – orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya secara pribadi,
- c. Membandingkan dengan keadaan prespektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, berpendidikan menengah,
- d. Membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen yang berkaitan.

G. Sistematika dan Pertanggungjawaban Penulisan

Isi tesis ini terdiri dari 5 (lima) bab yang saling berkaitan antara satu dengan lainnya, yaitu dimulai dengan pendahuluan, tinjauan pustaka, spesifikasi lokasi penelitian dan hasil penelitian, pembahasan / analisis hasil penelitian dan bab yang terakhir adalah penutup.

Era otonomi daerah menuntut daerah untuk melaksanakan pembangunan di daerahnya secara mandiri, memanfaatkan segala potensi yang ada, melibatkan masyarakat dan berhasil guna serta bertanggung jawab serta dengan pembiayaan yang tidak seluruhnya berasal dari pemerintah pusat. Pembiayaan daerah di era otonomi diarahkan pada pembiayaan daerah yang mandiri, dalam arti Pendapatan Asli Daerah memberikan kontribusi yang terbesar sehingga daerah tidak tergantung pembiayaan dari pemerintah pusat. Kemampuan daerah sangat penting dalam mencari dana untuk membiayai segala urusan daerah, yang dalam penelitian ini adalah Kabupaten Semarang. Kabupaten Semarang telah menjadi daerah industri dan perdagangan serta memiliki banyak aset / potensi yang dapat dikenai pajak dan retribusi daerah. Tetapi

kontribusi Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah belum memenuhi harapan terhadap APBD.

Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam hal ini telah melakukan berbagai usaha untuk menaikkan pemasukkan dari Pendapatan Asli Daerah. Salah satu usaha yang ditempuh adalah melalui pemberdayaan masyarakat. Kebijakan pemberdayaan masyarakat ini ditujukan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, khususnya yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah, agar Pendapatan Asli Daerah tersebut dapat memberikan kontribusi yang besar pada APBD dan mengurangi ketergantungan dari pemerintah pusat.

Dasar pemikiran di atas merupakan konsep yang melatarbelakangi penulisan tesis ini, yang merupakan bagian Bab I, diikuti dengan pemaparan lain yang dituangkan dalam rumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika dan pertanggungjawaban penelitian.

Sebelum membahas secara substantif mengenai pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dalam rangka pembangunan ekonomi di Kabupaten Semarang, terlebih dahulu dipaparkan mengenai konsep – konsep umum yang digunakan. Pemaparan tersebut dimasukkan dalam Bab II, yang meliputi Pembangunan dan Pembangunan Ekonomi, Konsep Pemberdayaan Masyarakat, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Pembangunan Ekonomi, Keterkaitan Antara Hukum, Masyarakat dan Pembangunan Ekonomi, Konsep Kebijakan Publik dan

Hubungannya dengan Hukum, dan Hukum Sebagai Sarana Rekayasa Sosial di Bidang Ekonomi Khususnya Dalam Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang Bersumber dari Pajak dan Retribusi Daerah.

Penelitian tesis ini merupakan penelitian kualitatif, sehingga tidak dapat lepas dari realita yang ada di lokasi penelitian. Pada bab ini akan diuraikan mengenai gambaran secara umum mengenai karakteristik atau kondisi realitas sosial yang ada di lokasi penelitian dan hasil penelitian itu sendiri sebagai hal yang dapat menggambarkan kondisi yang sebenarnya di lokasi penelitian dan akan dapat membantu pembaca lebih memahami hasil studi. Bab III menyajikan deskripsi singkat mengenai Gambaran Umum Kabupaten Semarang, Visi, Misi dan Prioritas Pembangunan Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang, Data Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Semarang, Kebijakan Pemerintah Kabupaten Semarang mengenai Pemberdayaan Masyarakat untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang Bersumber dari Pajak dan Retribusi Daerah, kendala – kendala Pemberdayaan Masyarakat untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang Bersumber dari Pajak dan Retribusi Daerah.

Tinjauan studi disajikan dalam Bab IV. Proses analisis dari temuan di lapangan menghasilkan penjelasan mengenai bagaimana usaha Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam memberdayakan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah, kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam memberdayakan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi

daerah, dan bagaimana pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dalam rangka pembangunan ekonomi.

Bab V dari tesis ini berisi kristalisasi pembahasan pada bab – bab terdahulu yang tertuang dalam suatu simpulan sekaligus menjadi jawaban dari pertanyaan penelitian yang diajukan. Berdasar atas simpulan tersebut beberapa hal yang dianggap perlu direkomendasikan dan dirumuskan dalam bentuk saran – saran.

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN TENTANG HUKUM, KEBIJAKSANAAN PUBLIK DAN MASYARAKAT DI BIDANG EKONOMI DI ERA OTONOMI DAERAH

A. Pembangunan dan Pembangunan Ekonomi

Daerah dituntut dan harus melaksanakan pembangunan di daerahnya secara mandiri, memanfaatkan segala potensi yang ada, melibatkan masyarakat dan berhasil guna serta bertanggung jawab berkenaan dengan adanya undang – undang otonomi daerah beserta dengan peraturan pelaksanaannya.

Pembangunan memiliki arti yang sangat luas dan kompleks. Sesuai dengan judul penelitian ini, maka pembahasan mengenai pembangunan difokuskan pada pembangunan ekonomi di Kabupaten Semarang.

Sunaryati Hartono⁷⁹ mengatakan bahwa pembangunan adalah upaya sadar manusia untuk mengubah nasibnya. Oleh karena itu menurutnya esensi dari pembangunan adalah perubahan. Sedangkan Unger⁸⁰ memberikan definisi pembangunan sebagai keseluruhan transformasi sosial yang terjadi sehubungan dengan dilaksanakannya intensifikasi pertumbuhan – pertumbuhan ekonomi dan khususnya proses industrialisasi. Dalam definisi yang diberikan Unger tersebut, nampak bahwa pertumbuhan ekonomi dapat menyebabkan perubahan sosial dalam masyarakat. Pembangunan terkait erat dengan pertumbuhan ekonomi dan

⁷⁹ Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, hal. 15.

⁸⁰ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, hal. 101.

transformasi sosial. Pembangunan memiliki cakupan yang sangat luas. Di dalamnya termasuk pembangunan ekonomi sebagai salah satu sektornya.

Menurut uraian Gerald M. Meier dan Robert E. Baldwin (1960), pembangunan ekonomi adalah proses yang menyebabkan pendapatan nasional riil per kapita meningkat dalam waktu lama. Sedangkan Tim Penatar Materi Khusus Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro (1975) menyatakan pembangunan ekonomi sebagai pengolahan kekuatan ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil dengan melalui penanaman modal, penggunaan teknologi, serta melalui peningkatan kemampuan berorganisasi dan manajemen⁸¹.

W. W. Rostow (1960)⁸² menguraikan bahwa pembangunan ekonomi merupakan proses yang menyebabkan terjadinya perubahan pada ciri – ciri penting dalam suatu masyarakat, yaitu perubahan – perubahan dalam :

1. Keadaan sistem politik,
2. Struktur sosial,
3. Nilai – nilai masyarakat,
4. Struktur kegiatan ekonomi.

Pembangunan ekonomi dikatakan berhasil jika terjadi⁸³ :

1. Kenaikan pendapatan per kapita dan produktifitas per kapita,
2. Kenaikan kesempatan kerja yang dapat bekerja secara produktif yang diikuti oleh kenaikan jumlah dan mutu barang – barang dan jasa yang dikonsumsi masyarakat,

⁸¹ Febra Robiyanto, dkk., *Ekonomi Pembangunan (Pengantar ke Pembangunan Ekonomi Indonesia)*, hal. 3, 4.

⁸² *Ibid*, hal. 4.

⁸³ *Loc. Cit.*

3. Distribusi pendapatan masyarakat yang lebih adil dan merata,
4. Perubahan struktur ekonomi dan alokasi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang lebih baik atau lebih produktif,
5. Peningkatan perolehan devisa dari hasil kegiatan ekspor barang – barang dan jasa yang disusul berkurangnya pinjaman dari luar negeri,
6. Peningkatan dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi,
7. Peningkatan rata – rata umur penduduk sebagai akibat meningkatnya kesehatan masyarakat,
8. Pengertian demokrasi lebih jelas serta batasan antara kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif lebih tegas, dan lain – lain.

Dengan memperhatikan beberapa uraian di atas, pembangunan ekonomi yang penulis maksud dalam penelitian ini adalah upaya sadar manusia untuk mengubah keadaan ekonomi ke arah yang berwawasan otonomi daerah, dan merupakan proses yang menyebabkan terjadinya peningkatan Pendapatan Asli Daerah dari sektor pajak dan retribusi daerah.

Dalam era otonomi daerah, daerah dituntut mampu memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Selain itu, daerah juga dituntut untuk dapat memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah⁸⁴.

⁸⁴ Hal ini merupakan salah satu tujuan dari diundangkannya UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Perekonomian daerah saat ini masih dapat dikatakan belum tumbuh dengan baik karena peranan Pendapatan Asli Daerah terhadap anggaran dan belanja negara masih rendah. Keadaan ini harus segera diatasi dengan jalan salah satunya adalah memberdayakan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, khususnya sesuai dengan penelitian ini, adalah Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari pajak dan retribusi daerah, agar Pendapatan Asli Daerah dapat naik dan memberikan kontribusi yang besar terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah (dengan kontribusi sama dengan atau di atas 50%). Sehingga diharapkan pembiayaan pembangunan dapat lebih ditingkatkan. Bila daerah memiliki dana yang cukup untuk melaksanakan pembangunannya, maka daerah dapat menjalankan pembangunan dengan baik dan mengurangi ketergantungan dana dari pusat. Bila pembangunan dapat berjalan dengan baik, maka kesejahteraan rakyat akan meningkat.

B. Konsep Pemberdayaan Masyarakat

Penelitian ini menggunakan terminologi pemberdayaan yang diletakkan pada posisi yang utama dan tidak menggunakan istilah efektifitas ataupun pendayagunaan. Pemberdayaan atau diberdayakan, dalam bahasa Inggris disebut *empowerment* yang mempunyai arti perbuatan atau aktivitas yang menjadikan sesuatu mampu untuk memiliki kekuatan atau daya, yaitu mengandung arti berkekuatan, berdaya, bertenaga. Di sini letak kandungan arti yang dimaksud adalah dari tidak berdaya atau kurang berdaya menjadi berdaya. Kemudian dalam bahasa Indonesia, kata

empowerment dan *to empower* diterjemahkan menjadi pemberdayaan dan memberdayakan⁸⁵.

A. M. W. Pranarka dan Vidhyandika Moeljarto⁸⁶ dalam tulisannya tentang pemberdayaan (*empowerment*) mendiskripsikan beberapa pengertian pemberdayaan dengan menstir beberapa pendapat sebagai berikut. Pemberdayaan sering disamakan dengan perolehan kekuatan dan akses terhadap sumber daya. Istilah pemberdayaan sering dipakai untuk menggambarkan keadaan seperti yang diinginkan individu. Dalam keadaan tersebut, masing – masing individu memiliki pilihan dan kontrol di semua aspek kehidupan sehari – harinya seperti pekerjaan mereka, akses terhadap sumber daya, partisipasi dalam proses pembuatan keputusan sosial dan lain sebagainya.

Oakley dan Marsden⁸⁷ menjelaskan bahwa pemberdayaan mengandung dua kecenderungan, pertama disebut kecenderungan primer yaitu proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan (*power*) kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. Kedua disebut kecenderungan sekunder, yang menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau meotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan pilihan hidupnya melalui dialog.

⁸⁵ W. J. S. Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Op. Cit.

⁸⁶ Onny S. Prijono dan Pranarka (Penyunting), *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, hal. 62.

⁸⁷ Oakley dan Marsden, *Approches in Participation in Rurak Development Geneva*, ILO, Op. Cit., hal. 56.

Literatur pembangunan memiliki konsep pemberdayaan yang lebih luas. Pearse dan Stiefel⁸⁸ misalnya, menyatakan bahwa menghormati kebhinekaan, kekhasan lokal, dekonsentrasi kekuatan, dan peningkatan kemandirian merupakan bentuk – bentuk pemberdayaan partisipatif. Borroni dan Shalty⁸⁹ mengatakan, dari perspektif lingkungan, pemberdayaan mengacu pengamanan akses terhadap sumber daya dan pengelolaannya secara berkelanjutan.

Berdasarkan berbagai pendapat mengenai pemberdayaan tersebut, pengertian pemberdayaan yang digunakan dalam penelitian ini adalah suatu usaha untuk membuat masyarakat menjadi lebih mampu di bidang ekonomi dengan menghormati kebhinekaan, kekhasan lokal, dekonsentrasi kekuatan, dan peningkatan kemandirian, sehingga akhirnya nanti dapat membantu meningkatkan pemasukan dari pajak dan retribusi daerah. Kaitannya dengan isi dari penelitian ini adalah untuk menggambarkan bagaimana usaha pemerintah daerah untuk memberdayakan masyarakat dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah.

C. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Pembangunan Ekonomi

Pajak dan retribusi daerah merupakan unsur – unsur dari Pendapatan Asli Daerah berdasarkan Pasal 6 Ayat (1) Undang – undang No. 33 Tahun 2004. Secara umum pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara yang berdasarkan undang – undang (yang dapat dipaksakan) tanpa mendapat balas jasa yang langsung dapat

⁸⁸ Pearse dan Stiefel, 1979, dalam *Op. Cit.*, hal. 63.

⁸⁹ Borroni dan Shalty, dalam *Loc. It.*

ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum⁹⁰. Dalam konteks daerah, menurut Undang - undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Undang - undang No. 34 Tahun 2000, pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang. Pajak daerah ini dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku, dimana hasilnya digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah⁹¹. Sedangkan retribusi daerah, menurut undang – undang yang sama, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Hasil dari pajak dan retribusi daerah ini memberikan kontribusi dalam APBD untuk membiayai urusan rumah tangga daerah.

Pajak dapat ditinjau dari berbagai pendekatan. Berbagai pendekatan tersebut mempengaruhi pengertian dari pajak itu sendiri. Berbagai pendekatan terhadap pajak dapat dijelaskan sebagai berikut⁹² :

a. Pendekatan dari segi hukum

Pendekatan pajak dari segi hukum lazim disebut hukum pajak. Definisi pajak sesuai pendekatan ini adalah perikatan yang timbul karena undang – undang yang mewajibkan seseorang yang memenuhi syarat yang ditentukan dalam undang – undang, untuk membayar suatu jumlah tertentu kepada negara yang

⁹⁰ Rochmat Soemitro dalam Mardiasmo, *Perpajakan*, *Op. Cit.*, hal. 1.

⁹¹ Kesit Bambang Prakosa, *Op. Cit.*, hal. 2.

⁹² Rochmat Soemitro dan Dewi Kania Sugiharti, *Asas dan Dasar Perpajakan 1* (revisi), *Op. Cit.*, hal. 48 – 54, 30 – 31.

dapat dipaksakan, dengan tiada mendapat imbalan secara langsung dapat ditunjuk, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran – pengeluaran negara. Pajak ini dapat digunakan sebagai alat / sarana untuk mencapai tujuan tertentu dalam masyarakat yang ada di luar bidang keuangan negara.

b. Pendekatan dari segi ekonomi

Pendekatan ini dapat dilakukan dari segi mikroekonomi atau dari segi mikroekonomi. Pendekatan dari mikroekonomi pajak merupakan beban karena mengurangi penghasilan tanpa mendapatkan imbalan dan akhirnya mengurangi daya beli. Sedangkan dari segi makroekonomi, pajak diartikan sebagai peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor pemerintah, berdasarkan peraturan – peraturan yang dapat dipaksakan dan mengurangi pendapatan anggota masyarakat tanpa mendapat imbalan secara langsung tetapi sebaliknya pajak merupakan pendapatan bagi masyarakat yang digunakan untuk membiayai pengeluaran – pengeluaran masyarakat (negara). Pajak – pajak dalam masyarakat dapat digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan ekonomi.

c. Pendekatan dari segi keuangan

Menurut pendekatan ini, pajak hanya ditinjau sebagai alat untuk mengumpulkan dan memasukkan uang sebanyak – banyaknya ke dalam kas negara. Pajak dalam hubungan ini ditinjau sebagai alat yang ampuh untuk memberikan dampak ekonomis kepada masyarakat yang besar.

d. Pendekatan dari segi sosiologi

Pendekatan ini meninjau pajak dari segi masyarakat ; apa akibat pungutan pajak terhadap masyarakat, dan apa hasil yang diberikan kepada masyarakat.

Pajak – pajak baru yang diundangkan atau pungutan pajak yang melampaui batas kemampuan akan mendapatkan tantangan yang hebat dari masyarakat, atau masyarakat akan berusaha menyelundupi peraturan pajak dengan berbagai cara. Dan akibatnya ialah uang tidak atau kurang masuk ke dalam kas negara.

e. Pendekatan dari segi pembangunan

Pendekatan ini melihat bahwa pajak merupakan sumber pembiayaan pembangunan dan alat untuk pemeratakan pendapatan. Pembangunan ini dibiayai dari uang masyarakat dan untuk masyarakat juga.

f. Pendekatan dari segi Pancasila

Pancasila mengandung sifat kekeluargaan dan gotong royong. Pajak tidak lain daripada pengorbanan setiap anggota masyarakat (sifat gotong royong) untuk kepentingan keluarga / bersama (sifat kekeluargaan) tanpa mendapat imbalan.

Pajak akhirnya untuk diri sendiri, untuk kesejahteraan sendiri, untuk masyarakat sendiri. Individu, dalam hubungan ini, tidak dapat dilihat terlepas dari keluarganya, dan anggota masyarakat tidak pula dapat dipandang terlepas dari masyarakat dan lingkungannya. Hak asasi individu dihormati, dan hanya dapat dikurangi demi kepentingan umum.

Berbagai pendekatan di atas dapat digunakan untuk memandang pajak tidak hanya dari satu segi saja. Melihat pajak dari satu segi akan mempengaruhi pula

analisis yang akan dilakukan. Penulis akan menggunakan pendekatan pajak dari segi hukum, ekonomi dan pembangunan sebagai dasar teori untuk analisis dalam tesis ini.

Berikutnya untuk memperoleh stabilitas ekonomi yang lebih besar, diperlukan adanya kebijaksanaan fiskal. Soemitro Djojohadikoesoemo dalam karangannya dalam bahasa inggris yang berjudul "*Fiscal Policy, Foreign Exchange Control and Economic Development*" mengatakan bahwa :

"Fiscal policy as an instrument of development must therefore have simultaneous purpose of directly finding the necessary funds for public investment or indirectly channeling private savings to productive sectors as well as of preventing the kind of spending that impedes development".

Sedangkan pada halaman lain dikatakan :

*"Summarily it can be stated that fiscal policy as an instrument of development must be based on a combination of progresivity in high direct and indirect taxation plus flexibility within the system for exemptions and incentives to stimulate desirable private investment"*⁹³

Dalam definisi itu tampak fungsi budgeternya yang terletak di sektor publik dan fungsi pajak yang mengatur di sektor swasta. Tiga aspek penting kebijaksanaan fiskal di Indonesia adalah pajak, pengeluaran, dan tata laksana hutang.⁹⁴

Fungsi pajak tidak semata – mata untuk memperoleh pendapatan, tetapi pajak juga digunakan untuk tujuan – tujuan di luar sektor keuangan. Sebagai tambahan, di

⁹³ Rochmat Soemitro, *Pajak dan Pembangunan*, hal. 153.

⁹⁴ *Loc. Cit.*

negara – negara berkembang, pajak dipisahkan dari fungsi budgeter, sebuah fungsi yang penting dalam pembangunan.⁹⁵

Fungsi pajak tidak terlepas dari tujuan pajak dan tujuan negara. Dengan demikian tujuan pajak harus di selaraskan dengan tujuan negara yang menjadi landasan tujuan pemerintah,⁹⁶ baik tujuan pajak maupun tujuan negara semuanya berakar pada tujuan masyarakat. Sehingga pajak dipungut dari masyarakat yang hendaknya sebagian dipergunakan untuk keperluan masyarakat itu sendiri, bagi negara dan otonomi daerah pajak merupakan sumber penerimaan negara yang sangat penting untuk dapat melangsungkan kehidupan negara dan mensejahterakan rakyat secara keseluruhan.

Dengan demikian pajak mempunyai dua fungsi yaitu⁹⁷ :

- a. Fungsi *Budgetair (Financial)*, yaitu : fungsi untuk memasukkan uang ke kas negara, sebagai sumber penerimaan negara dan digunakan untuk pengeluaran negara baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan.
- b. Fungsi *Regulend (mengatur)*, yaitu : fungsi pajak untuk mengatur keadaan masyarakat di bidang sosial, ekonomi, politik sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah, dalam fungsi mengatur, pajak sebagai alat untuk mencapai tujuan – tujuan tertentu yang letaknya di luar tujuan fiskal / *budgetair*, pajak pembantu usaha pemerintah dalam mengatur kekayaan susunan pendapatan dan kekayaan sektor swasta.

⁹⁵ *Loc. Cit.*

⁹⁶ Mukodim, *Perpajakan*, hal. 7.

⁹⁷ Mardiasmo, *Op. Cit.*, hal. 1.

Untuk mendapatkan pemasukan bagi daerahnya pemerintah daerah membuat suatu peraturan daerah yang berisi tentang retribusi daerah. Teori yang berkaitan dengan retribusi yaitu teori kriteria efektifitas retribusi, yang digunakan untuk menilai potensi pendapatan daerah yang dapat dikenai retribusi.⁹⁸

Adapun kriteria yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut :

- a. Penilaian kecukupan dan elastisitas
- b. Penilaian keadilan,
- c. Penilaian kemampuan administrasi,
- d. Penilaian kesepakatan politis,
- e. Penilaian retribusi oleh pemerintah daerah.

Retribusi menurut R. Santoso Brotodihardjo⁹⁹ adalah iuran kepada negara yang dapat dipaksakan yang dikenakan pada seseorang yang mendapat jasa timbal balik secara langsung berdasarkan peraturan yang berlaku umum.

Rohmat Soemitro¹⁰⁰ mengemukakan bahwa ada berbagai jenis retribusi antara lain, retribusi kendaraan bus, retribusi bus kota, retribusi kendaraan bermotor. Erly Suandy¹⁰¹ mengatakan bahwa retribusi adalah pungutan sebagai pembayaran atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah. Kontra prestasinya diperoleh secara langsung oleh wajib retribusi dalam bentuk pelayanan jasa maupun perizinan tertentu.¹⁰²

⁹⁸ Kesit Bambang Prakosa, *Pajak dan Retribusi Daerah*, hal. 53 – 58.

⁹⁹ R. Santoso Brotodiharjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, hal. 17.

¹⁰⁰ Rohmat Soemitro, *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, hal. 23.

¹⁰¹ Erly Suandy, *Hukum Pajak*, hal. 144.

¹⁰² Mukodim, *Op. Cit.*, hal. 116.

Dasar Hukum pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah adalah Undang – undang No. 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang – undang No. 34 Tahun 2000.¹⁰³ Undang – undang No. 18 tahun 1997 ini lahir sebagai langkah untuk menyederhanakan dan memperbaiki jenis dan struktur perpajakan daerah, meningkatkan pendapatan daerah, memperbaiki sistem administrasi perpajakan daerah dan retribusi sejalan dengan sistem administrasi perpajakan nasional, mengklasifikasikan retribusi, dan menyederhanakan tarif pajak dan retribusi. Hal ini sejalan dengan reformasi pajak yang ke-2¹⁰⁴ yang diarahkan untuk mengelaborasi permasalahan – permasalahan yang berkaitan dengan kemandirian penerimaan negara, keadilan dalam perpajakan, persaingan global, pembinaan pengusaha kecil, perkembangan teknologi, kelestarian alam dan lingkungan hidup. Undang – undang No. 18 tahun 1997 kemudian diubah dengan Undang – undang No. 34 Tahun 2000 untuk menyesuaikannya dengan keadaan otonomi daerah yang didasarkan pada Undang – undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang – undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang memberikan kewenangan yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah.

¹⁰³ Siti Resmi, *Perpajakan Tentang Teori dan Kasus*, hal. 35.

¹⁰⁴ Miyasto, *Op. Cit.*, hal. 19.

D. Keterkaitan Antara Hukum, Masyarakat dan Pembangunan Ekonomi

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto¹⁰⁵ mengatakan ada beberapa pengertian hukum yang diberikan masyarakat. Yaitu :

1. Hukum sebagai ilmu pengetahuan, yakni pengetahuan yang tersusun secara sistematis atas dasar kekuatan pemikiran,
2. Hukum sebagai disiplin, yakni suatu sistem ajaran tentang kenyataan atau gejala – gejala yang dihadapi,
3. Hukum sebagai kaidah, yakni pedoman atau patokan sikap tindak atau perikelakuan yang pantas atau diharapkan,
4. Hukum sebagai tata hukum, yakni struktur dan proses perangkat kaidah – kaidah hukum yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu serta berbentuk tertulis,
5. Hukum sebagai petugas, yakni pribadi – pribadi yang merupakan kalangan yang berhubungan erat dengan penegakan hukum (*law enforcement afficer*),
6. Hukum sebagai kepentingan penguasa, yakni hasil proses deskresi,
7. Hukum sebagai proses pemerintahan, yaitu proses hubungan timbal balik antara unsur pokok dari sistim kenegaraan.

Walaupun hukum diartikan bermacam – macam, paling tidak dalam mempelajari hukum ada tiga konsep hukum yang dapat digunakan, yaitu¹⁰⁶ :

1. Hukum sebagai ide – ide, nilai moral dan keadilan,

¹⁰⁵ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Sendi – sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, hal. 12.

¹⁰⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Masalah Sosial Hukum*, hal. 1.

2. Hukum sebagai norma, kaidah, peraturan – peraturan, undang – undang yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai produk dari kekuasaan negara tertentu yang berdaulat,
3. Hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistim kehidupan masyarakat yang terbentuk dari pola tingkah laku yang melembaga.

Hukum dan masyarakat merupakan dua hal yang berkaitan erat. Hal ini karena masyarakat adalah sejumlah manusia dalam arti seluas - luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama.¹⁰⁷ Demikian pula menurut Satjipto Raharjo, masyarakat bisa dilihat sebagai suatu jaringan dalam jalinan hubungan antara orang dengan orang yang hidup dan bertempat tinggal di wilayah tertentu. Orang - orang ini kita sebut sebagai anggota masyarakat dimana jalinan hubungan antara jalinan masyarakat itu pada akhirnya membentuk pola tertentu yang memungkinkan lahirnya suatu masyarakat.¹⁰⁸ Sedangkan hukum adalah salah satu bagian dari wujud ideal kebudayaan yang merupakan tata perilaku dari masyarakat yang membentuk pula perilaku manusia dalam masyarakat.

Sebagaimana diketahui, terdapat tiga wujud kebudayaan, yaitu¹⁰⁹ :

1. Wujud kelakuan (perilaku) yang berpola dari manusia dalam masyarakat.
2. Wujud fisik (benda - benda hasil karya manusia).

¹⁰⁷ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, hal. 635.

¹⁰⁸ Satjipto Raharjo, 1985, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antardisiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, hal 19.

¹⁰⁹ Koentjaraningrat, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, hal. 5.

Wujud ideal kebudayaan bersifat abstrak dan disebut dengan adat tata kelakuan (adat tata perilaku) karena biasanya juga berfungsi sebagai pengatur, pengendali dan memberi arah bagi perilaku manusia dalam masyarakat.

Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Satjipto Rahardjo bahwa masyarakat dan ketertibannya merupakan dua hal yang berhubungan sangat erat, sehingga bisa dikatakan sebagai dua sisi mata uang. Selanjutnya Beliau mengemukakan, bahwa susah untuk mengatakan adanya masyarakat tanpa suatu ketertiban, bagaimanapun kualitasnya. Namun demikian ketertiban dalam masyarakat bukan hanya “diciptakan” oleh hukum saja tetapi oleh berbagai lembaga secara bersama - sama, sehingga terdapat bermacam - macam norma di dalam masyarakat, yang salah satunya adalah norma hukum.

Sampai di sini nampak adanya keterkaitan antara hukum dan masyarakatnya, yaitu bahwa hukum merupakan salah satu tata perilaku manusia yang mengatur, mengendalikan, dan memberi arah bagi perilakunya sebagai anggota masyarakat sehingga tercipta ketertiban dalam masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena suatu ketertiban sangat diperlukan bagi adanya masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa hukum sebagai salah satu tata perilaku manusia dalam masyarakat, sangat diperlukan bagi adanya masyarakat tersebut. Keterkaitan yang erat antara hukum dan masyarakat ini bersifat timbal balik, yaitu disamping hukum yang memberi pengaruhnya kepada masyarakat, hukum juga menerima pengaruh dari masyarakat.¹¹⁰

¹¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, hal. 189.

Menurut Satjipto Raharjo, pada dasarnya suatu masyarakat adalah sistem sosial yang mempunyai tingkat independensi tertentu dalam mencukupi kebutuhan – kebutuhannya, dimana sistem sosial itu sendiri terbentuk dari interaksi yang dilakukan oleh individu - individu. Sedangkan pengertian independensi adalah terdapatnya stabilitas dalam hubungan pertukaran dengan lingkungannya serta kemampuan untuk mengontrol pertukaran itu demi kelancaran jalannya usaha pemenuhan kebutuhan masyarakat sendiri.¹¹¹

Tanda adanya independensi tidak akan terbentuk suatu masyarakat. Dapat pula dikatakan, bahwa keberadaan independensi dalam suatu masyarakat berpengaruh pada keberadaan masyarakat itu sendiri. Hal ini dapat dipahami karena dalam interaksi antara individu - individu yang membentuk suatu sistem sosial terdapat kemungkinan terjadinya konflik antar individu yang disebabkan oleh adanya kepentingan yang sama dalam upaya memenuhi kebutuhan masing - masing individu yang bersangkutan, sehingga apabila konflik tersebut tidak teratasi, dapat menimbulkan perpecahan sistem sosial tersebut. Dengan demikian keberadaan independensi dalam suatu masyarakat penting untuk dilestarikan dan ditingkatkan demi lestarynya keberadaan masyarakat itu sendiri.

Mengingat bahwa dalam setiap masyarakat selalu ada konflik, maka apabila suatu masyarakat tetap eksis, maka tentu terdapat sesuatu hal di dalam masyarakat tersebut yang lebih kuat daripada konflik yang ada, sehingga tidak terjadi perpecahan. Dan apabila sesuatu hal tersebut lemah dan tidak mampu

¹¹¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman - Pengalaman di Indonesia*, hal. 29.

mengendalikan konflik yang ada, maka dapat mengganggu keberadaan independensi sistem sosial, sehingga dapat menimbulkan perpecahan pada masyarakat yang bersangkutan. Dalam hal ini konflik merupakan faktor penyebab perpecahan suatu masyarakat, sedangkan sesuatu hal dalam masyarakat yang berfungsi mencegah perpecahan agar tetap menjadi masyarakat yang utuh (*integrate society*). Menurut pandang para penganut pendekatan fungsional struktural, faktor pengintegrasi masyarakat adalah konsensus diantara para anggotanya mengenai nilai – nilai kemasyarakatan tertentu, dimana konsensus (kata sepakat) tersebut mempunyai kekuatan untuk mengataasi perbedaan – perbedaan pendapat dalam kepentingan para anggota masyarakat.¹¹² Lain halnya dengan pandangan para pengikut pendekatan konflik yang menganggap bahwa setiap masyarakat terintegrasi di atas penguasaan atau dominasi oleh sejumlah orang atas sejumlah orang - orang yang lain.¹¹³

Penulis lebih cenderung menerima bahwa hukum merupakan salah satu faktor pengintegrasi. Hukum yang merupakan salah satu tata perilaku yang mengatur, mengendalikan dan memberi arah bagi perilaku manusia sebagai anggota masyarakat sehingga tercipta ketertiban, juga merupakan salah satu faktor pengintegrasi masyarakat. Dalam kedudukannya sebagai pengintegrasi masyarakat, hukum memerlukan kekuasaan untuk melakukan pengintegrasian terhadap proses – proses yang berlangsung dalam masyarakat. Tanpa dukungan kekuasaan, hukum hanya tinggal sebagai keinginan – keinginan atau ide – ide belaka.¹¹⁴

¹¹² Nasikun, *Sistem Sosial Indonesia*, hal. 9.

¹¹³ *Ibid*, hal.147.

¹¹⁴ Satjipto Raharjo, *Op. Cit.*, hal. 146.

Dalam fungsinya sebagai pengintegrasi masyarakat, hukum menerima asupan – asupan dari bidang ekonomi, politik dan budaya berupa sengketa (konflik) untuk diolahnya menjadi keluaran – keluaran berupa organisasi yang efisien, legitimasi dan keadilan yang dikembalikan ke dalam masyarakat.¹¹⁵ Berkenaan dengan fungsi hukum sebagai pengintegrasi masyarakat, Soerjono Soekanto menyebutnya sebagai fungsi untuk menjaga keutuhan masyarakat yang bersangkutan.¹¹⁶ Sedangkan Lawrence M. Friedman dan Soleman B. Taneko menyebutnya sebagai fungsi penyelesaian sengketa (*dispute settlement*).¹¹⁷

Disamping sebagai sarana pengintegrasi masyarakat, hukum juga berfungsi sebagai sarana pengawasan pengendalian sosial (*social control*) dan sebagai sarana rekayasa sosial / perubahan masyarakat (*social engineering*). *Social control* adalah suatu proses yang dilakukan untuk mempengaruhi orang – orang agar bertingkah laku sesuai dengan harapan masyarakat.¹¹⁸ Sedangkan hukum sebagai sarana rekayasa sosial adalah penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai suatu tertib atau keadaan masyarakat sebagaimana dicita – citakan atau untuk melakukan perubahan – perubahan yang diinginkan.¹¹⁹

Pada masyarakat yang sedang membangun seperti Indonesia, pembangunan di bidang hukum akan berpengaruh terhadap bidang – bidang kehidupan lainnya, begitu juga sebaliknya. Oleh karena itu, fungsi hukum di satu pihak dapatlah

¹¹⁵ *Ibid.* hal. 36.

¹¹⁶ Soleman B. Taneko, *Pokok – pokok Hukum dalam Masyarakat*, hal. 36.

¹¹⁷ *Loc. Cit.*

¹¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman – pengalaman di Indonesia*, *Op. Cit.*, hal.122.

¹¹⁹ *Ibid.*, hal. 142.

dipergunakan sebagai sarana untuk mengubah masyarakat agar menjadi lebih baik, dan di lain pihak untuk mempertahankan susunan masyarakat yang telah ada serta mengesahkan perubahan – perubahan yang telah terjadi di masa lalu¹²⁰.

Hukum, di dalam pembangunan mempunyai 4 (empat) fungsi, yaitu¹²¹ sebagai sarana pemelihara ketertiban dan keamanan, sarana pembangunan, sarana penegakan keadilan dan sarana pendidikan masyarakat.

Di bidang pembangunan ekonomi, hukum digunakan sebagai sarana untuk mengamankan kegiatan – kegiatan ekonomi, transaksi – transaksi ekonomi, penyelesaian sengketa ekonomi dan sarana penegakan keadilan di bidang ekonomi yang dilakukan oleh masyarakat.

Dengan demikian yang memegang peranan seperti tersebut di atas adalah hukum ekonomi. Hukum ekonomi ini merupakan keseluruhan kaidah hukum yang mengatur dan mempengaruhi segala sesuatu yang berkaitan dengan kegiatan dan kehidupan perekonomian nasional negara, baik kaidah hukum yang bersifat privat maupun publik, tertulis maupun tidak tertulis, yang mengatur kegiatan dan kehidupan perekonomian nasional negara¹²².

Sunaryati Hartono mengemukakan bahwa hukum ekonomi ini bersifat lintas sektoral dan nasional. Hal ini menyebabkan pendekatan hukum ekonomi bersifat interdisipliner dan transnasional. Hukum ekonomi bersifat interdisipliner karena hukum ekonomi Indonesia tidak hanya bersifat hukum perdata, tetapi juga berkaitan

¹²⁰ Supriyadi dalam Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta (Penyunting), *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*, hal. 75.

¹²¹ Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke – 20*, hal. 10.

¹²² Rachmadi Usman, *Hukum Ekonomi dalam Dinamika*, hal. 2.

erat dengan hukum administrasi negara, hukum antarwewenang, hukum pidana dan bahkan juga tidak dapat mengabaikan hukum publik internasional dan hukum perdata internasional. Hukum ekonomi Indonesia memerlukan landasan pemikiran dari bidang – bidang non hukum, seperti filsafat, bidang ekonomi, bidang sosial, bidang administrasi pembangunan, ilmu wilayah, ilmu lingkungan dan bahkan juga dari futurologi. Sedangkan hukum ekonomi Indonesia bersifat transnasional karena hukum ekonomi tidak dapat lagi ditinjau dan dibentuk secara internasional seperti hukum dagang, akan tetapi memerlukan pendekatan transnasional yang memandang kejadian – kejadian peristiwa – peristiwa yang terjadi di dalam negeri dalam kaitannya dengan peristiwa dan perkembangan yang terjadi di luar negeri dan di dunia internasional. Hal ini menyebabkan hukum ekonomi Indonesia tidak dapat menyelesaikan peristiwa ekonomi Indonesia dengan menggunakan kaidah – kaidah hukum intern nasional saja, akan tetapi selalu memperhatikan dan mempertimbangkan pengaruh dari peristiwa ekonomi internasional dan kaidah – kaidah perdata maupun publik internasional itu secara integral, menghasilkan pendekatan baru yang dikenal dengan nama pendekatan transnasional¹²³.

Melalui istilah hukum ekonomi di atas, dapat dijelaskan lagi lebih lanjut mengenai keterkaitan antara hukum dan ekonomi itu sendiri. Ekonomi merupakan bentuk pengorganisasian masyarakat yang mempunyai tujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam rangka memenuhi kebutuhannya ini maka muncul kecenderungan bahwa setiap individu

¹²³ Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Op. Cit., hal. 60 – 61.

akan berusaha mencapainya secara maksimal. Hal ini didasarkan pada prinsip – prinsip ekonomi yang rasional, seperti efisiensi dan prinsip keuntungan maksimal. Persoalan akan muncul apabila setiap individu dalam masyarakat memburu kebutuhannya sendiri – sendiri, dan berusaha untuk mencapai kepuasan bagi diri masing – masing secara maksimal. Dan pada tingkatan tertentu akan muncul kekacauan. Kekacauan ini terjadi karena adanya tabrakan kepentingan antara individu yang satu dengan individu yang lain, atau antara kelompok yang satu dengan kelompok yang lain. Kekacauan ini tidak dapat dimasukkan sebagai hasil dari perbuatan dan perhitungan yang rasional.

Hubungan antara hukum dan ekonomi dapat dijelaskan bahwa di satu sisi hukum memberikan pengaruh (mengontrol) terhadap kegiatan ekonomi, dan mengarahkan dalam bentuk kaidah – kaidah bagi perbuatan yang tergolong dalam perbuatan ekonomi, yaitu mengenai apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan dalam proses ekonomi. Sementara di sisi lain ekonomi mempunyai pengaruhnya tersendiri (yang sangat besar) terhadap hukum. Pengaruh ini dalam bentuk pertimbangan – pertimbangan ekonomis (untung – rugi) akan sangat berpengaruh (mengkondisikan) terhadap bekerjanya hukum. Dalam peristiwa – peristiwa nyata di masyarakat, kesediaan orang untuk taat atau tidak taat pada hukum, patuh atau tidak patuh terhadap hukum, menggunakan atau tidak menggunakan hukum, seringkali sangat ditentukan oleh pertimbangan atau motivasi ekonomis (untung – rugi).¹²⁴

¹²⁴ Stewart Maculay mengungkapkan bahwa penggunaan kontrak dalam transaksi bisnis, tidak dipakai. Apabila kemudian timbul permasalahan diantara kedua belah pihak, maka cara penyelesaian dipilih dengan cara informal, yaitu dengan cara - kompromi, tidak menunjukan pada

Dalam interaksi antara hukum dan ekonomi, peran sentral hukum diharapkan mengabdikan kepada 3 sektor, yaitu :

1. Hukum sebagai alat penertib (*ordering*),
2. Hukum sebagai alat penjaga keseimbangan (*balancing*), dan
3. Hukum sebagai katalisator yang berfungsi menjaga keseimbangan dan keharmonisan kepentingan – kepentingan yang ada.¹²⁵

Regulasi aturan – aturan untuk melegitimasi kegiatan di bidang ekonomi yang dilakukan oleh subsistem sosial (termasuk yang bersumber dari subsistem ekonomi), menempatkan hukum pada kedudukan yang strategis dan sekaligus memikul potensi konflik.¹²⁶ Dikatakan memiliki kedudukan yang strategis, karena melalui instrumen hukum dapat dipergunakan untuk mengatur tingkat kepastian dan sekaligus memproyeksikan bentuk sistem perekonomian yang diinginkan. Sedangkan mengandung potensi, konflik, karena kemungkinan adanya subversi aturan – aturan yang dibuat oleh subsistem sosial, itu berbenturan dengan tata nilai masyarakat maupun kebiasaan – kebiasaan yang berlaku dalam praktek kegiatan ekonominya.

pasal – pasal dalam kontrak. Sebab menurut mereka jika harus mengacu langsung pada hukum kontrak, mereka akan kehilangan relasi bisnis dan hal ini akan mengakibatkan kerugian dibelakang hari.

¹²⁵ Pandangan ini dikemukakan oleh Michael Hager, dalam Bambang Sunggono, *Hukum Dan Kebijakan Publik*, hal. 104 – 105.

¹²⁶ Kedudukan hukum disini diposisikan rentan terhadap konflik dengan bidang ekonomi, sebab tidak mustahil otonomi yang dimiliki oleh subsistem sosial dipergunakan untuk membuat aturan – aturan yang tidak selaras dengan prinsip – prinsip di bidang ekonomi atau aturan yang dibuat tidak dapat mengakomodasi kepentingan di bidang ekonomi. Menghadapi kondisi yang demikian ini, Satjipto Rahardjo. Menegaskan bahwa kedudukan hukum bukan *harga mati* ia diterima dan dijalankan sangat tergantung pada kesediaan orang – orang untuk menundukkan diri dan ini sangat ditentukan oleh pertimbangan – pertimbangan ekonominya dalam Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, hal. 63.

Berkaitan dengan bekerjanya hukum dalam masyarakat, Seidman mencoba menganalisa dalam dalil – dalilnya sebagai berikut¹²⁸ :

1. Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peranan (*role occupant*) itu diharapkan bertindak,
2. Bagaimana seorang pemegang peranan itu akan bertindak sebagai suatu respon terhadap peraturan hukum, merupakan fungsi peraturan – peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi – sanksinya, aktivitas dari lembaga – lembaga pelaksana suatu keseluruhan kompleks kekuatan - kekuatan sosial, politik dan lain – lainnya mengenai dirinya,
3. Bagaimana lembaga – lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan – peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi – sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan – kekuatan sosial, politik dan lain – lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan – umpan balik yang datang dari para pemegang peranan,
4. Bagaimana para pembuat undang – undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan – peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi – sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan – kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain – lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan – umpan balik yang datang dari para pemegang peranan, serta birokrasi.

Esmi Warassih Pujirahayu¹²⁹ mengatakan bahwa dalam menegakkan hukum dalam kehidupan masyarakat, memerlukan peran serta aktif dari masyarakat yang

¹²⁸ Friedman (1975), dalam Gunther Teubner (Editor), *Dilemmas of Law in The Welfare State*, hal. 17.

bersangkutan. Terciptanya ketertiban dalam masyarakat tidak secara tiba – tiba melainkan didukung oleh norma – norma, yaitu petunjuk tingkah laku manusia di dalam menjalankan kehidupannya dengan manusia lain. Norma secara sengaja dan sadar dibuat untuk menegakkan ketertiban tertentu. Adapun norma yang paling dekat dengan kehidupan manusia adalah norma kebiasaan, karena ia diangkat dari kenyataan sehari – hari melalui ujian keteraturan, keajegan dan kesadaran untuk menerimanya sebagai kaidah dalam masyarakat.

Peran serta masyarakat dan aparat penegak hukum diperlukan guna menegakkan hukum dalam masyarakat. Hukum tersebut mempunyai lingkup yang sangat luas. Dalam penelitian ini, hukum yang dibahas adalah hukum yang berkaitan dengan pajak daerah, retribusi daerah dan ketentuan hukum lainnya yang berhubungan dengan pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dalam rangka pembangunan ekonomi.

E. Konsep Kebijaksanaan Publik dan Hubungannya dengan Hukum

Kebijaksanaan menurut David Easton¹²⁹ dalam bukunya *The Political System*, didasarkan pada teori informasi seperti : *input*, *withinput*, *outputs* dan *feedback* dan memandang kebijaksanaan negara sebagai respon suatu sistem politik terhadap kekuatan lingkungan sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, yang ada di sekitarnya. Sehingga, kebijaksanaan negara di pandang oleh model ini sebagai hasil (*output*) dari sistem politik.

¹²⁹ Esmi Warassih P., *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum dalam Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan*, hal. 28.

¹³⁰ Irfan Islamy, *Prinsip – Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, hal. 55.

Kebijaksanaan (*policy*) menurut Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan berarti kebijaksanaan *a projected program of goals, values and practices*, yang berarti suatu program pencapaian tujuan, nilai – nilai dan praktek – praktek yang terarah.

Kebijaksanaan menurut James E. Anderson, adalah¹³¹ "*Public Policies are those policies developed by governmental bodies and officials*", yang berarti kebijaksanaan adalah kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan – badan dan pejabat – pejabat pemerintah. Implikasi dari pengertian kebijaksanaan negara tersebut menurut Anderson adalah :

- a. Kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Kebijakan itu bisa berupa positif dalam arti merupakan bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- c. Bahwa kebijakan pemerintah sedikit – tidaknya dalam arti yang positif didasarkan atau selalu di landaskan pada peraturan perundangundangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Kebijaksanaan menurut Bambang Sunggono adalah cetusan, pikiran atau pendapat dari pejabat negara yang mewakili rakyat, akan tetapi terus mencerminkan opini publik dengan porsi yang sama tercermin dalam kebijaksanaan publik (*public interest*).¹³²

¹³¹ *Ibid*, hal. 19.

¹³² Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, hal. 11.

Istilah kebijaksanaan yang dipergunakan dalam penelitian ini mengacu pada pengertian kebijaksanaan sebagai suatu tindakan yang merupakan arah atau pola tindakan dipergunakan untuk menunjuk perilaku, yang dilakukan oleh pemerintah sebagai aktor atau pejabat pemerintah, suatu lembaga pemerintah melalui birokrasi undang - undang untuk mengatur warga atau masyarakatnya.

Hukum dan kebijaksanaan publik memiliki hubungan yang sangat erat. Hukum banyak digunakan sebagai sarana untuk mewujudkan kebijaksanaan publik. Di samping itu, hukum juga berperan untuk membantu pemerintah dalam usaha menemukan alternatif kebijaksanaan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat.¹³³

Menurut Dye, hubungan antara kebijaksanaan publik dengan hukum semakin jelas disebabkan karena *government lends legitimacy to policies are generally regarded as legal obligations which command the loyal of citizen*.¹³⁴ Selanjutnya dikatakan "*only governmental policies involve legal obligation*". Bahkan Sigler menegaskan bahwa hukum merupakan suatu bagian yang integral dari kebijaksanaan : *Law is an integral part of policy initiation formalization, implementation and evaluation. Legislative bodies formulate public policy through statutes and appropriations controls*.¹³⁵ Keadaan seperti itu menyebabkan hukum merupakan kebutuhan yang fungsional bagi masyarakat, dan hukum dipandang sebagai elemen penting bagi perkembangan politik.¹³⁶

¹³³ Esmi Warassih Pujirahayu, *Pranata Hukum, sebuah Telaah Sosiologis, Op. Cit.*, hal. 130, 131.

¹³⁴ Thomas R. Dye, sebagaimana dikutip dalam Esmi Warassih Pujirahayu, *Pranata Hukum, sebuah Telaah Sosiologis, Ibid*, hal. 134.

¹³⁵ Yay A. Sigler, *Loc. Cit.*

¹³⁶ *Loc. Cit.*

Apabila kebijaksanaan publik itu telah memasuki bidang kehidupan hukum, maka perumusannya pun harus tunduk pada teknik pembuatan perundang – undangan. Demikian pula setiap kebijaksanaan publik yang akan dituangkan atau dinyatakan dalam bentuk peraturan harus memenuhi kriteria – kriteria tertentu sebagaimana ditegaskan oleh Sigler : *Public policy should be written into simple, precise legal language, using as few ambiguous phrases as possible.*¹³⁷

Pemerintah dapat memberi kekuatan hukum pada setiap kebijaksanaan yang diambil, dan hanya pemerintah yang mempunyai kewenangan dan kekuatan untuk memberlakukan suatu kebijaksanaan kepada seluruh rakyat, dan pemerintah yang dapat memaksakan berlakunya kebijaksanaan pada masyarakat.

Menurut Charles Lindblon, *publik policy making* adalah¹³⁸ *an extremely complex, analytical and political process to which there is no beginning or end, and the boundaries of which are most uncertain. Somehow a complex set of forces that we call policy making all taken together, produces effects called policies.* Bahwa pembuatan kebijaksanaan negara itu pada hakekatnya, merupakan proses politik yang amat kompleks dan analitis dimana tidak mengenal saat dimulai dan akhirnya, dan batas – batas dari proses itu sesungguhnya yang paling tidak pasti. Serangkaian perbuatan – perbuatan yang kompleks sebagai pembuatan kebijaksanaan negara adalah sebagai pembuatan kebijaksanaan negara yang kemudian membuahkan hasil yang disebut kebijaksanaan.

¹³⁷ Yay A. Sigler, *Loc. Cit.*

¹³⁸ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Negara*, hal. 16.

Menurut Thomas R. Dye, lembaga – lembaga pemerintahan memberikan kebijaksanaan negara yaitu¹³⁹ :

- a. Lembaga pemerintah itu memberikan pengesahan (legitimasi) terhadap kebijaksanaan - kebijaksanaan negara berarti kebijaksanaan dipandang sebagai kewajiban harus ditaati dan dilaksanakan oleh semua warga negara.
- b. Kebijaksanaan itu bersifat universal dalam arti bahwa kebijaksanaan negara dapat disebarluaskan pada seluruh warga negara, sedangkan kebijaksanaan yang lain hanya dapat mencapai bagian kecil dari anggota masyarakatnya.
- c. Hanya pemerintah yang memegang hak monopoli untuk memaksakan secara sah kebijaksanaan pada anggota masyarakat, sehingga ia dapat memberikan sanksi pada mereka yang tidak dapat mentaatinya.

Sebagai konsekwensi logis dari lahirnya kebijaksanaan – kebijaksanaan pemerintah yang signifikan adalah dengan berubahnya kedudukan tugas dan fungsi lembaga - lembaga pemerintah di pusat dan daerah, perubahan ini diakibatkan oleh kewenangan masing - masing level pemerintahan yang berdampak pada perubahan beban dan karakteristik tugas.

Dalam kebijaksanaan model pemberdayaan kelembagaan, pemerintah yang baik (*good local governance*) memfokuskan kepada struktur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memperhatikan proses kontrol internal kebijaksanaan¹⁴⁰. Kebijaksanaan dengan kondisi demikian, pemerintahan daerah mengatur dirinya dalam tata kelola (*self governing area*) sebagai elemen yang menyelenggarakan

¹³⁹ Irfan Islamy, *Op. Cit.*, hal. 18.

¹⁴⁰ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hal. 10.

pemerintahan dan pembangunan daerah, berdasarkan pemahaman. Maka semua kelembagaan daerah harus bekerja sama dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dan memberikan pelayanan kepada masyarakat.

F. Hukum Sebagai Sarana Rekayasa Sosial di Bidang Ekonomi Khususnya dalam Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang Bersumber dari Pajak dan Retribusi Daerah

Hukum dapat dilihat sebagaimana layaknya hal yang lain dalam dunia empiris. Adalah hal yang penting untuk mendapatkan kejelasan bahwa dari sudut pandang sosiologi, hukum terdiri dari perbuatan – perbuatan yang dapat diamati, bukannya terdiri dari peraturan – peraturan sebagaimana konsep peraturan / norma yang digunakan baik dalam literatur jurisprudensi maupun dalam bahasa hukum sehari – hari.¹⁴¹ Dari sudut pandang sosiologi, hukum bukanlah apa yang para ahli hukum pandang sebagai aturan – aturan yang meningkat dan wajib dilaksanakan, tetapi lebih sebagai contoh kecondongan – kecondongan yang dapat diamati dari para hakim, polisi, jaksa / pejabat administrasi.¹⁴²

Hukum dan masyarakat merupakan dua hal yang berkaitan erat. Hal ini karena masyarakat adalah sejumlah manusia dalam arti seluas – luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama.¹⁴³ Demikian pula menurut Satjipto Raharjo, masyarakat bisa dilihat sebagai suatu jaringan dalam jalinan hubungan antara orang dengan orang yang hidup dan bertempat tinggal di wilayah tertentu.

¹⁴¹ Mulyana W. Kusuma dan Paul S. Baut, *Hukum, Politik dan Perubahan Sosial*, hal. 75 – 76.

¹⁴² Currie, *Book Review*, hal. 81.

¹⁴³ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, hal. 635.

Orang – orang ini kita sebut sebagai anggota masyarakat dimana jalinan hubungan antara jalinan masyarakat itu pada akhirnya membentuk pola tertentu yang memungkinkan lahirnya suatu masyarakat.¹⁴⁴ Sedangkan hukum adalah salah satu bagian dari wujud ideal kebudayaan yang merupakan tata perilaku dari masyarakat yang membentuk pula perilaku manusia dalam masyarakat.

Hukum dalam masyarakat memiliki banyak fungsi. Disamping sebagai sarana pengintegrasikan masyarakat, hukum juga berfungsi sebagai sarana pengawasan pengendalian sosial (*social control*) dan sebagai sarana rekayasa sosial / perubahan masyarakat (*social engineering*). *Social control* adalah suatu proses yang dilakukan untuk mempengaruhi orang – orang agar bertingkah laku sesuai dengan harapan masyarakat.¹⁴⁵ Sedangkan hukum sebagai sarana rekayasa sosial adalah penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai suatu tertib atau keadaan masyarakat sebagaimana dicita – citakan atau untuk melakukan perubahan – perubahan yang diinginkan.¹⁴⁶

Hukum dapat berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial atas suatu keadaan yang dikehendaki atau yang hendak dicapai. Untuk tujuan ini, hukum tidak hanya sekedar meneguhkan pola – pola (berupa motif dan cara kerja), industrialisasi semata tetapi juga berusaha menciptakan hal – hal atau hubungan yang baru. Karena sebagaimana dipahami oleh pengembangan doktrin *social engineering by law*, perubahan yang

¹⁴⁴ Satjipto Raharjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antardisiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, hal 19.

¹⁴⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman – pengalaman di Indonesia*, hal.122.

¹⁴⁶ *Ibid*, hal. 142.

hendak dicapai hanya mungkin dilakukan dengan cara memanipulasi keputusan – keputusan yang akan diambil oleh individu dan mengarahkan dan tujuan – tujuan yang dihendaki. Dalam rangka ini pula suatu aturan hukum tergolong *engineer* apabila memenuhi 4 azas, yaitu : (1) penggambaran yang baik dan situasi yang dihadapi, (2) analisa terhadap penilaian – penilaian dan menentukan jenjang – jenjang nilai, (3) verifikasi dari hipotesa – hipotesa, dan (4) adanya pengukuran terhadap efek dari undang – undang yang berlaku.¹⁴⁷

Pada masyarakat yang sedang membangun seperti Indonesia, pembangunan di bidang hukum akan berpengaruh terhadap bidang – bidang kehidupan lainnya, begitu juga sebaliknya. Oleh karena itu, fungsi hukum di satu pihak dapatlah dipergunakan sebagai sarana untuk mengubah masyarakat agar menjadi lebih baik, dan di lain pihak untuk mempertahankan susunan masyarakat yang telah ada serta mengesahkan perubahan – perubahan yang telah terjadi di masa lalu¹⁴⁸.

Mochtar Kusumaatmadja yang diilhami oleh Roscow Pound dengan teori yang dikenal dengan *law as a tool of social engineering*, memperkenalkan konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Hal ini didasarkan anggapan bahwa adanya ketertiban di dalam pembangunan merupakan sesuatu yang dipandang penting dan sangat diperlukan. Disamping itu hukum sebagai tata kaidah dapat berfungsi sebagai sarana untuk menyalurkan arah kegiatan warga masyarakat ke tujuan yang

¹⁴⁷ Prasyarat ini dikemukakan oleh Podgorecki dalam Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu – Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, hal. 66.

¹⁴⁸ Supriyadi dalam Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta (Penyunting), *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*, hal. 75.

dikehendaki oleh perubahan terencana tersebut. Sudah tentu fungsi tersebut di atas sepatutnya dilakukan disamping hukum sebagai sarana sistim pengendalian sosial.¹⁴⁹

Hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa terdapat keteraturan dan ketertiban dalam usaha pembangunan. Pembaharuan itu merupakan sesuatu yang diinginkan dan dipandang mutlak perlu. Selain itu kaidah – kaidah atau peraturan hukum tersebut berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan yang menuntun masyarakat ke arah tujuan yang dikehendaki oleh pembangunan.¹⁵⁰

Fungsi pajak secara dikotomis dapat dibedakan menjadi dua. Yaitu fungsi untuk memasukkan uang (fungsi *budgeter*) dan fungsi untuk mengatur (fungsi *reguler*). Untuk hal ini sampai sekarang tidak pernah ada kesamaan pendapat dari para ahli pajak tentang seberapa luas fungsi pajak. Sebagai contoh Sidney C. Ralt¹⁵¹ dalam makalahnya *Fundamental of International Taxation*, selain melihat dua fungsi tersebut juga memasukkan fungsi distributif. Demikian juga Guritno Mangkoesoebroto¹⁵² mencoba melihat fungsi pajak dalam kaitannya dengan penyediaan faktor produksi.

Berkaitan dengan fungsi *budgeter* dan fungsi *reguler* ini, Rochmat Soemitro¹⁵³ memberikan pengertian bahwa fungsi *budgeter* adalah fungsi yang letaknya di sektor publik, dan pajak merupakan suatu alat untuk memasukkan uang sebanyak –

¹⁴⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, hal. 9.

¹⁵⁰ Najmi dalam Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta (Penyunting), *Op. Cit.*, hal. 103.

¹⁵¹ Sidney C. Ralt, *Fundamental of International Taxation*, vol. 1.

¹⁵² Guritno Mangkoesoebroto, *Ekonomi Publik*, hal. 181 – 191.

¹⁵³ Rochmat Soemitro, *Pajak Penghasilan*, hal. 108 – 109.

banyaknya ke dalam kas negara, yang pada gilirannya akan dikeluarkan untuk membiayai pengeluaran – pengeluaran negara. Sedangkan fungsi *reguler* adalah fungsi dimana pajak dipergunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan – tujuan tertentu yang letaknya di luar bidang keuangan negara. Secara konkret fungsi yang kedua ini terwujud antara lain dalam bentuk peningkatan atau penurunan tarif pajak, kalau mungkin pembebasan pajak, pengaturan, sistem penyusutan, pengaturan terhadap pajak ganda, dalam rangka memberikan insentif atau disinsentif agar tujuan – tujuan pemerintah tersebut dapat tercapai. Jika dilihat dalam konteks yang lebih luas, fungsi regulasi pajak sebenarnya merupakan salah satu cara untuk melakukan rekayasa masyarakat (*social engineering*).

Menurut Satjipto Rahardjo¹⁵⁴, hukum tetap bisa dipakai sebagai instrumen yang dipakai secara sadar untuk mencapai tujuan – tujuan tertentu. Prosesnya akan berlangsung cukup panjang dan efek yang ditimbulkannya bisa merupakan efek yang sifatnya berantai.

J.E. Sahetapy¹⁵⁵ berpendapat bahwa hukum hanya merupakan suatu sarana pemerintah atau dalam tangan – tangan yang berkuasa untuk mengarahkan cara berpikir dan bertindak untuk tiba di tujuan yang hendak dicapai. Dengan demikian maka hukum menjadi suatu sarana yang ampuh dalam rangka kebijaksanaan (*policy*) untuk mencapai berbagai tujuan penguasa, dalam rangka mewujudkan cita – cita yang hendak dicapai.

¹⁵⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, hal. 209.

¹⁵⁵ J.E. Sahetapy, *Sistem Peradilan yang Ideal dalam rangka Pemerataan Kesempatan Memperoleh Keadilan*, hal. 3.

Berdasarkan berbagai pendapat tersebut, dapat dilihat bahwa hukum terlibat dalam pembangunan dalam lingkup yang luas. Hukum tidak dapat dilepaskan dari pembangunan. Hukum digunakan untuk mewujudkan tujuan – tujuan yang hendak dicapai dalam pembangunan, khususnya yang diteliti dalam penelitian ini, adalah untuk memberdayakan masyarakat guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dalam rangka pembangunan ekonomi.

BAB III

KONDISI UMUM DAN KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN SEMARANG DALAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT UNTUK MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH YANG BERSUMBER DARI PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH DALAM RANGKA PEMBANGUNAN EKONOMI

A. Gambaran Umum Kabupaten Semarang

1. Geografi

Kapupaten Semarang sacara geografis terletak antara $110^{\circ} 14' 54'' - 110^{\circ} 39' 33''$ Bujur Timur dan antara $7^{\circ} 3' 57'' - 7^{\circ} 39' 50''$ Lintang selatan, dengan luas wilayah 950.020.674 Ha atau 2,92% dari luas wilayah Jawa Tengah.

Secara administratif, Kabupaten Semarang berbatasan dengan kota Semarang dan Kabupaten Demak disebelah utara, Kabupaten Grobogan disebelah timur, Kabupaten Boyolali, dan Kabupaten Magelang disebelah selatan, serta Kabupaten Temanggung dan Kabupaten Kendal disebelah barat, sedangkan di tengah – tengah wilayah terletak kota Salatiga.

Kabupaten Semarang mempunyai posisi yang sangat strategis karena merupakan penyangga kota Semarang sebagai ibukota propinsi Jateng dan Jateng merupakan pintu gerbang dari arah selatan. Dilintasi oleh jalur transportasi Jawa tengah yaitu Semarang – Yogyakarta dan Semarang – Surakarta (Joglosemar).

Kondisi topografi Kabupaten Semarang sangat bervariasi, terdiri dataran tinggi dan dataran rendah yang memberikan keuntungan berupa sumber daya

alam yang cukup besar. Ketinggian berkisar antara 120 – 2000 meter di atas permukaan air laut dengan suhu udara berkisar antara 23 – 26 derajat celcius, dan kelembaban udara berkisar 80 – 81%.

Secara umum mempunyai sumber daya alam yang sangat mendukung untuk pengembangan pertanian, industri dan pariwisata. Potensi sumber bahan galian golongan C yang dapat dimanfaatkan antara lain batu andesit sebesar 64,48 juta ton dengan luas 174,58 Ha dan batu basalt sebesar 3,12 juta ton dengan luas 62,25 Ha yang tersebar di kecamatan Ungaran, Pringapus, Bergas, Bawen, Tuntang dan Bringin. Tanah liat (lempung) sebesar 82,82 juta ton dengan luas 166,95 Ha tersebar di Kecamatan Ungaran, Pringapus, Bergas, Ambarawa, Bawen, Suruh, Susukan dan Bringin. Trass sebesar 43,57 juta ton, seluas 224,50 Ha, tersebar di Kecamatan Ungaran dan Bringin. Teprit sebesar 15,79 juta ton, seluas 40,5 Ha di Kecamatan Jambu. Bentonit sebesar 84,30 juta ton, seluas 843,0 Ha di Kecamatan Susukan dan Beringin, serta Pasir batu sebesar 9,22 juta ton dengan luas 68,08 Ha di Kecamatan Ungaran, Bergas, Ambarawa, dan Banyubiru. Sedangkan bahan galian B terutama berupa gambut terdapat di Rawapening dengan potensi sebesar 10 juta ton.

Rawa pening dengan luas lebih kurang 2020 Ha. Selain mengandung potensi bahan galian B, dimanfaatkan sebagai sumber air untuk pengairan, pembangkit tenaga listrik, perikanan dan pertanian di lahan pasang surut rawa. Disamping itu memiliki pemandangan alam yang cukup indah sehingga sangat potensial untuk pengembangan obyek wisata.

2. Demografi

Jumlah penduduk kabupaten semarang pada akhir tahun 2001 mencapai 838.022 jiwa, terdiri 414.933 jiwa laki - laki dan 423.089 jiwa perempuan, dengan kepadatan rata - rata 881,9 jiwa/km². Kepadatan terendah terdapat di kecamatan sumowono dengan kepadatan rata - rata 521,4 jiwa/km², sedangkan kepadatan tertinggi terdapat di kecamatan ungaran dengan kepadatan rata - rata 1554,9 jiwa/km².

Jumlah penduduk usia produktif (16 – 60 tahun) sebesar 490.254 jiwa dan usia tidak produktif sebanyak 341.007 jiwa, maka setiap jiwa produktif menanggung 0,7 jiwa usai non produktif.

3. Ekonomi

Nilai PDRP (Produk Domestik Regional Bruto) Kabupaten Semarang pada tahun 2001 berdasarkan harga konstan 1993 adalah sebesar Rp. 1.074.351.000,- sedangkan berdasarkan harga berlaku sebesar Rp. 2.939.057.00,-. Pendapatan regional perkapita tahun 2001 berdasarkan harga konstan tahun 1993 adalah Rp. 1.284.000,- dan harga berlaku Rp. 3.511.000,- laju pertumbuhan ekonomi pada tahun 2001 terjadi penurunan dari sebesar 4,78% pada tahun 2000 menjadi 2,58% pada tahun 2001, sedangkan angka inflasi naik dari 5,58% menjadi 11,51%.

Sebagian besar penduduk kabupaten semarang bekerja disektor pertanian (48,28%), namun demikian proporsi sumbangan sektor pertanian terhadap PDRB masih relatif kecil, yaitu hanya sebesar 17,66%. Sebaliknya sektor industri yang

hanya menyerap tenaga kerja sebesar 13,20% mempunyai sumbangan dalam proporsi terbesar terhadap PDRB yaitu sebesar 41,79%.

Sektor lain yang berperan cukup baik terhadap sumbangan PDRB adalah sektor perdagangan, rumah makan dan jasa akomodasi, yaitu sebesar 17,60% dan sektor jasa - jasa lain sebesar 12,97%.

4. Sosial

Tingkat kemiskinan penduduk Kabupaten Semarang masih cukup tinggi. Dari jumlah sebanyak 224.518 kepala keluarga (KK) pada tahun 2001, masih terdapat 70.641 KK atau 31,46% tergolong KK Miskin.

Tingkat pendidikan masyarakat Kabupaten Semarang pada umumnya masih rendah. Hal ini terlihat dari komposisi tingkat pendidikan penduduk yang tidak/belum tamat SD 32,68%, tamat SD 38,80%, tamat SLTP 14,84%, tamat SLTA 11,52%, D1/D2 0,47%, tamat Sarjana Muda / D3 0,64% dan tamat Sarjana / PT 1,04%. Angka Partisipasi Murni (APM) untuk Tingkat SD pada tahun 2001 sebesar 98,93%, sedangkan Angka Partisipasi Kasar (APK) mencapai 119,12%. APM Tingkat SLTP mencapai 80,73%, sedang APK sebesar 84,60%. Untuk Tingkat SLTA APM sebesar 27,52% dan APK sebesar 40,05%.

Untuk pengembangan pendidikan didukung oleh tersedianya fasilitas pendidikan yang terdiri dari 756 SD / MI, 118 SLTP / MTs dan 32 SLTA / MA serta 2 Perguruan Tinggi.

Secara umum derajat kesehatan masyarakat Kabupaten Semarang cukup baik. Hal ini ditunjukkan oleh indikator Angka Kematian Ibu (AKI) pada tahun

2001 sebesar 63,90/100.000 kh (Tahun 2000 angka Nasional sebesar 373/100.000 kh) dan Angka Kematian Bayi (AKB) sebesar 10,6/1.000 kh (Tahun 2000 Angka Nasional sebesar 48/1.000 kh).

Untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat didukung oleh tersedianya fasilitas pelayanan kesehatan yang berupa 3 Rumah Sakit Umum (2 RSUD Pemerintahan dan 1 RSUD Swasta), 25 Puskesmas (7 diantaranya Puskesmas Rawat Inap), 63 Puskesmas Pembantu dengan dibantu 23 Unit Puskesmas keliling. Disamping itu terdapat 38 Balai Pengobatan, 8 Rumah Besarlin, 1 BKIA, 2 Labotarium Klinik, 21 Apotik dan 45 Pengobatan Tradisionil serta 1,530 Posyandu.

Jumlah tenaga medis terdiri dari 13 Dokter Spesialis (2 dalam, 4 anak, 3 bedah, dan 4 obsgyn), 110 Dokter Umum, 30 Dokter Gigi, 269 Bidan (86 Bidan, 183 Bidan Desa), 163 Perawat, 30 Perawat Gigi dan 26 Mantri serta tenaga paramedis 21 Apoteker dan 107 Asisten Apoteker.

5. Agama

Keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa bagi setiap manusia merupakan faktor yang tidak ternilai harganya dan merupakan pendorong dalam membentuk sikap mental yang positif dalam pembangunan. Kerukunan hidup beragama di Kabupaten Semarang cukup baik hal ini memberikan dukungan positif pada kondisi stabilitas daerah. Komposisi pemeluk agama adalah 93,02% Islam, 2,72% Katholik, 3,37% Kristen, 0,06% Hindu dan

0,73% Budha / sedangkan penganut aliran kepercayaan dan konghucu sebesar 0,09%.

Dalam rangka pelayanan kehidupan beragama di Kabupaten Semarang tersedia fasilitas tempat peribadatan terdiri dari 1.414 masjid, 2.850 musholla, 208 gereja, 7 pura, 30 vihara dan 1 klenteng. Disamping itu terdapat lembaga pendidikan non formal berupa 60 Pondok Pesantren dan 889 TPQ/ TPA.

6. Budaya

Kebudayaan daerah / tradisional berkembang ditengah - tengah merebaknya kebudayaan asing, terutama dikalangan generasi muda. Budaya daerah yang masih bertahan sebagian besar berbasis pada kegiatan keagamaan dan tradisi daerah. Beberapa jenis kesenian yang berkembang di Kabupaten Semarang antara lain 59 grup orkes keroncong, 21 grup band, 99 grup orkes melayu Gambus, 176 grup terbang angguk, 53 grup krawitan, 20 grup campursari, 77 grup samproh / qasidah, 32 grup rodad, 184 grup kuda lumping, 18 grup wayang orang, 132 grup ketoprak, 6 grup sandiwara dan 53 orang dalang wayang kulit.

Benda - benda purbakala dan atau peninggalan sejarah, baik bergerak maupun tidak bergerak berupa 2 buah candi, 8 buah bangunan kuno, 2 buah benteng, 2 buah monumen, 15 buah Yoni, 6 buah lingga, 24 buah benda pusaka, 12 patung dan 2 buah prasasti. Disamping itu terdapat pula 2 museum yaitu Museum Kereta Api dan Museum Palangan Ambarawa.

7. Politik dan Keamanan

Kehidupan politik yang tumbuh dan berkembang merupakan salah satu potensi dalam pembangunan daerah. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan politik cukup tinggi, dimana terlihat dalam pemilu tahun 1999. Dari sejumlah 518.600 pemilih yang terdaftar, sebanyak 489.506 orang menggunakan hak pilihnya atau 94,35%. Dari jumlah 48 partai politik yang berhak mengikuti pemilu 1999 di Kabupaten Semarang terdaftar sebanyak 45 parpol, namun yang mengikuti pemilu sebanyak 43 parpol 92 parpol tidak mendaftarkan calegnya).

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) terdapat 64 buah yang bergerak diberbagai bidang kegiatan, yaitu sosial 21 buah, pendidikan 2 buah, agama 12 buah, lingkungan hidup 12 buah, pemberdayaan masyarakat 2 buah, ekonomi 4 buah, politik 2 buah, pembelaan HAM 2 buah, aliran kepercayaan 8 buah dan olah tenaga dalam 1 buah. Dismaping itu terdapat 61 buah Organisasi Kemasyarakatan (Ormas).

Kondisi keamanan di Kabupaten Semarang dapat dikatakan aman dan terkendali. Selama tahun 2001 tidak ada kejadian - kejadian yang menonjol apalagi yang menjurus ke arah konflik SARA.

8. Hukum

Penegakan hukum di Kabupaten Semarang secara umum masih menghadapi beberapa masalah yang sama dengan Kabupaten/Kota lain. Hal ini disebabkan karena pembangunan yang berkaitan dengan sistem hukum berlaku secara nasional. Tingkat kesadaran hukum masyarakat dan penegak hukum pada

umumnya masih rendah, ditandai dengan adanya kecenderungan penyalahgunaan hukum. Untuk menunjang upaya peningkatan penegakan hukum, terdapat lembaga penegakkan hukum seperti Polres, Kejaksaan, Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama.

Pada tahun 2001 jumlah kasus pidana yang ditangani oleh Pengadilan Negeri terjadi penurunan, yaitu dari 10.754 kasus pada tahun 2000 menjadi 6.432 kasus pada tahun 2001, sedangkan kasus perdata terjadi peningkatan, yaitu 59 kasus pada tahun 2000 menjadi 75 kasus pada tahun 2001.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, selain berdasarkan peraturan perundang – undangan tingkat pusat diperlukan adanya peraturan daerah (Perda). Untuk keperluan tersebut sampai dengan tahun 2001 peraturan daerah yang ada di Kabupaten Semarang mencapai 426 buah. Sedangkan khusus menghadapi otonomi daerah Kabupaten Semarang telah menindaklanjuti dengan menyusun peraturan daerah sebanyak 40 buah, yang terdiri dari 12 Peraturan daerah tentang Pemerintahan Desa / Kelurahan, 22 peraturan daerah tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah, 4 peraturan daerah tentang retribusi pariwisata, 2 peraturan daerah tentang pembentukan kecamatan.

9. Aparatur Pemerintahan

Sebagai tindak lanjut pelaksanaan otonomi daerah telah ditetapkan Struktur Organisasi dan Tata Kerja perangkat Daerah sesuai dengan kebutuhan daerah. Maksudnya instansi vertikal kedalam struktur perangkat daerah menuntut perlunya penataan pegawai secara tepat dalam rangka pemberdayaan aparatur.

Dibanding sebelum diberlakukannya otonomi daerah terdapat penurunan jumlah formasi jabatan struktural dari sebanyak 1311 formasi menjadi sebanyak 747 formasi yang terdiri dari 1 Eselon IIa, 18 Eselon Iib, 83 Eselon IIIa, 17 Eselon IIIb, 487 Eselon Iva, 116 Eselon Ivb, 26 Eselon Vb.

Jumlah PNS di Kabupaten Semarang setelah diberlakukannya otonomi daerah cukup besar, yaitu sebanyak 10.102 orang dibanding sebelumnya yang hanya 2.761 orang. Dari jumlah tersebut, berdasarkan golongannya terdiri dari Golongan IV 669 orang, Golongan III 6.187 orang, Golongan II 2.796 orang dan Golongan I 440 orang. Sedangkan berdasarkan tingkat pendidikannya terdiri dari S2 34 orang, S1 / D4 1845 orang, SM / D3 775 orang, SLTA / D2 / D1 6313 orang, SLTP 469 orang dan SD / TT 662 orang.

B. Visi, Misi dan Prioritas Pembangunan Daerah Kabupaten Semarang

1. Visi

Berdasarkan pengalaman sejarah pemerintah Kabupaten Semarang yang telah berdiri sejak 4,5 abad yang lalu maka tersirat satu kesamaan dalam setiap masa pemerintahan, yaitu satu upaya terus menerus untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Semarang.

Berdasarkan Peraturan daerah No. 2/PD/1969 tentang Bentuk Lambang Kabupaten Semarang maka esensi daerah Kabupaten Semarang adalah "DHARMOTTAMA SATYA PRAJA" yang artinya "Berbuat yang terbaik untuk kepentingan rakyat".

Berdasarkan letak geografi yang strategis dan sumber daya alam yang besar, Kabupaten Semarang memiliki potensi yang memadai dalam bidang industri, pertanian dan pariwisata (Intanpari).

Bertitik tolak dari nilai - nilai strategis tersebut di atas maka Visi pembangunan Kabupaten Semarang adalah :

“Terwujudnya Kabupaten Semarang yang sehat, sejahtera, adil, bersatu dan mandiri didukung potensi sumber daya alam, sumber daya manusia yang bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berkualitas dan berakhlak mulia melalui pembangunan berwawasan kerakyatan yang seimbang, terpadu dan demokratis dengan mengedepankan supremasi hukum”.

2. Misi

Selanjutnya untuk mewujudkan visi tersebut ditetapkan misi sebagai berikut :

- a. Mewujudkan sumber daya manusia yang maju, mandiri, berkualitas dan profesional.
- b. Meningkatkan pengalaman ajaran agama dalam kehidupan sehari - hari sebagai perwujudan iman dan taqwa.
- c. Mengembangkan potensi sumber daya manusia dalam pemanfaatan sumber daya alam secara efektif dan efisien.
- d. Mewujudkan aspirasi masyarakat secara demokratis dalam peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.

- e. Meningkatkan pemerataan dan keseimbangan pembangunan secara berkelanjutan dengan memperhatikan aspek lingkungan.
 - f. Mewujudkan kondisi aman, tertib, tentram dan nyaman bagi seluruh masyarakat dengan menjunjung tinggi Hak Azasi Manusia dan mengedepankan supremasi hukum.
 - g. Mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada pemberdayaan masyarakat.
 - h. Mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan tercukupinya kebutuhan dasar.
 - i. Mewujudkan kehidupan sosial budaya yang berkepribadian, dinamis, kreatif memiliki daya tahan yang kuat terhadap pengaruh negatif.
 - j. Meningkatkan pemberdayaan perempuan, pemuda dan olahraga.
 - k. Memanfaatkan dan mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk menunjang pembangunan.
 - l. Mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa yang berorientasi pada pelayanan masyarakat.
 - m. Meningkatkan sarana dan prasarana pelayanan masyarakat.
 - n. Meningkatkan keberdayaan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.
3. Prioritas Pembangunan Daerah

Dengan mempertimbangkan berbagai permasalahan pokok yang ada maka Renstrada Kabupaten Semarang tahun 2002 - 2006 merumuskan lima prioritas pembangunan sebagai berikut :

- a. Mewujudkan supremasi hukum dan pemerintahan yang baik (*Good Governance*), yang meliputi :
 - 1) Peningkatan kualitas Peraturan daerah, penerapan dan penegakkan hukum di daerah dalam rangka otonomi daerah;
 - 2) Pemberantasan praktek - praktek kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN);
 - 3) Peningkatan kemampuan pemerintah kabupaten (*Capacity Building*).
 - 4) Peningkatan peran serta masyarakat dalam kehidupan politik, pemerintahan dan pembangunan daerah.
- b. Mempercepat pemulihan ekonomi melalui pemberdayaan ekonomi masyarakat, yang meliputi :
 - 1) Penanggulangan kemiskinan dan pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat;
 - 2) Pengembangan usaha kecil, menengah dan koperasi sebagai tulang punggung sistem ekonomi kerakyatan;
 - 3) Pengembangan produk unggulan daerah yang berbasis industri, pertanian dan pariwisata.
 - 4) Peningkatan investasi ke Kabupaten Semarang.
 - 5) Penyediaan sarana dan prasarana penunjang pembangunan ekonomi, seperti transportasi, telekomunikasi, listrik, air baku dan irigasi.
- c. Mewujudkan kesejahteraan rakyat dan kualitas kehidupan beragama, yang meliputi :

- 1) Peningkatan kualitas pendidikan agama, kerukunan hidup antar umat beragama dan kemudahan umat beragama dalam menjalankan ibadahnya.
 - 2) Peningkatan kualitas pendidikan dan kesempatan memperoleh pendidikan;
 - 3) Peningkatan kualitas sumber daya manusia dan lingkungan dengan paradigma sehat serta kemudahan memperoleh pelayanan kesehatan;
 - 4) Pengembangan budaya daerah dan nilai - nilai tradisional untuk memperkuat jatidiri daerah maupun pariwisata.
 - 5) Pengembangan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi guna mengembangkan potensi daerah.
- d. Meningkatkan pembangunan perkotaan dan pedesaan dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat, yaitu melalui :
- 1) Peningkatan sarana dan prasarana perkotaan maupun pedesaan, seperti jalan, air bersih, pasar, penenrangan jalan, pertamanan, listrik dan telpon.
 - 2) Pemberdayaan masyarakat desa dan kelurahan.
 - 3) Peningkatan tertib penataan ruang dan pertanahan.
- e. Mewujudkan lingkungan Kabupaten Semarang yang kondusif dari aspek gangguan lingkungan maupun keamanan, yaitu melalui :
- 1) Pengembangan teknologi ramah lingkungan;
 - 2) Pengendalian pencemaran lingkungan;
 - 3) Peningkatan rehabilitasi lahan dan konservasi tanah;

- 4) Peningkatan partisipasi masyarakat dalam mewujudkan keamanan swakarsa.

C. Data Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Semarang

Sumber pembiayaan daerah menurut Undang – undang No. 25 Tahun 1999 adalah :

1. Pendapatan Asli Daerah, yang terdiri dari :
 - a. Hasil pajak daerah
 - b. Hasil retribusi daerah
 - c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan
 - d. Lain – lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.
2. Dana Perimbangan.
3. Pinjaman Daerah.
4. Lain – lain penerimaan yang sah.

Pembiayaan daerah di era otonomi diarahkan pada pembiayaan daerah yang mandiri, dalam arti Pendapatan Asli Daerah memberikan kontribusi yang terbesar sehingga daerah tidak tergantung pembiayaan dari pemerintah pusat.

Tabel – tabel berikut ini disajikan untuk memperoleh gambaran bagaimana kondisi penerimaan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah di Kabupaten Semarang, yang pada akhirnya nanti sampai pada kesimpulan bahwa perlu atau tidaknya Pendapatan Asli Daerah tersebut ditingkatkan.

Tabel I

Target dan Realisasi Berdasarkan Obyek Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di
Kabupaten Semarang Tahun 2002

Jenis Pendapatan	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	Prosentase
Pos Pajak Daerah :			
Pajak Hotel dan Restoran	756.000.000	761.323.856	100,70%
Pajak Hiburan	75.000.000	77.708.023	103,61%
Pajak Reklame	275.000.000	279.425.425	101,61%
Pajak Penerangan Jalan	6.441.539.000	7.103.483.419	110,28%
Pajak Galian Golongan C	14.052.000	14.396.900	102,45%
Pajak Pemanfaatan ABT / APT	850.000.000	865.192.016	101,79%
Jumlah :	8.441.591.000	9.101.529.639	108,20%
Pos Retribusi Daerah :			
Ret. Pelayanan Kesehatan	9.624.518.000	9.700.123.099	100,76%
Ret. Sampah	70.000.000	74.183.400	105,98%
Ret. Peng. Bea Cetak KPT & Akta	765.000.000	827.490.000	108,17%
Ret. Pel. Pemakaman & Peng. Mayat	15.000.000	14.316.500	95,44%
Ret. Parkir di Tepi Jalan Umum	156.000.000	156.007.500	100,00%
Ret. Pasar	1.569.000.000	1.532.587.650	97,68%
Ret. Pem. Alat Pemas. Kebakaran	1.000.000	1.197.000	109,80%
Ret. Pemakaian Kekayaan Daerah	440.016.000	468.880.800	106,56%
Ret. Pasar Grosir & Pertokoan	145.650.000	117.777.110	80,86%
Ret. Terminal	245.000.000	245.107.700	100,04%
Ret. Rumah Potong Hewan	85.000.000	71.543.500	84,17%
Ret. Tempat Rekreasi & Olah Raga	287.500.000	300.196.555	104,42%
Ret. Penj. Usaha Produksi Daerah	20.000.000	20.793.900	103,97%
Ret. IMB	500.000.000	334.081.273	66,82%
Ret. Ijin Gangguan	250.000.000	172.609.646	69,04%
Retribusi Ijin Trayek	18.700.000	32.592.000	174,29%

Jumlah :	14.192.384.000	14.069.487.633	99,13%
----------	----------------	----------------	--------

Sumber : Perkembangan Realisasi Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang Tahun

Anggaran 2002 dan Target Pendapatan Tahun 2003, Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang, 5 Maret 2003.

Jumlah PAD keseluruhan :

Target : Rp 29.212.284.000,00

Realisasi : Rp 30.058.624.921,00

Jumlah seluruh pendapatan :

Target : Rp 276.612.183.000,00

Realisasi : Rp 286.986.521.847,00

Prosentase PAD keseluruhan terhadap jumlah seluruh pendapatan daerah adalah sebesar : 10,47%.

Tabel II

Target dan Realisasi Berdasarkan Obyek Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Kabupaten Semarang Tahun 2003

Jenis Pendapatan	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	Prosentase
Pos Pajak Daerah :			
Pajak Hotel	627.193.000	733.442.242	116,94%
Pajak Restoran / Rumah Makan	178.000.000	212.695.497	119,49%
Pajak Hiburan	55.340.000	57.149.475	103,27%
Pajak Reklame	290.000.000	292.516.900	100,87%
Pajak Penerangan Jalan	9.561.678.090	9.633.477.187	100,75%
Pajak Galian Golongan C	20.942.000	23.139.284	110,49%
Jumlah :	10.733.153.090	10.952.420.585	102,04%

Pos Retribusi Daerah :			
Ret. Pelayanan Kesehatan	15.138.647.900	15.017.515.682	99,20%
Ret. Pel. Persampahan / Kebersihan	78.000.000	85.729.200	109,91%
Ret. Peng. Bea Cetak KPT & KK	600.000.000	595.191.000	99,20%
Ret. Peng. Akta Catatan Sipil	230.000.000	214.305.000	93,18%
Ret. Pelayanan Pemakaman	11.490.000	7.851.500	68,33%
Ret. Penguburan Mayat	3.510.000	4.570.000	130,20%
Ret. Parkir di Jalan Umum	160.000.000	160.001.000	100%
Ret. Pelayanan Pasar	1.747.950.000	1.824.121.400	104,36%
Ret. Penguj. Kendaraan Bermotor	312.031.500	325.455.390	104,30%
Ret. Pem. Alat Pemad. Kebakaran	1.000.000	1.475.500	147,56%
Ret. Js. Pemak. Kekayaan Daerah	462.610.000	489.366.285	105,78%
Ret. Js. Ush. Pasar Grosir & Pertok.	121.000.000	121.022.300	100,02%
Ret. Terminal	261.984.000	262.525.300	100,21%
Ret. Js. Ush. Tmpt. Khusus Parkir	21.517.000	21.517.000	100%
Ret. Js. Ush. Rumah Potong Hewan	90.000.000	78.826.000	87,58%
Ret. Js. Ush. Tmp. Rek. & Olah Raga	335.700.000	351.476.895	104,70%
Ret. Js. Ush. Penj. Prod. Ush. Drh.	150.560.000	151.063.500	100,33%
Ret. IMB	400.000.000	431.452.640	107,86%
Ret. Ijin Gangguan	250.000.000	238.965.849	95,59%
Retribusi Ijin Trayek	30.925.600	33.900.900	109,62%
Ret. Izin Usaha Angkutan Orang	16.839.600	18.691.000	110,99%
Ret. Izin Usaha Angkutan Barang	33.970.000	34.999.000	103,03%
Ret. Js. Ush. Perik. Rawa Pening	2.500.000	2.502.500	100,10%
Ret. Iz. Tebang Angkut Ky. Rakyat	130.017.000	135.022.050	103,85%
Ret. Pemb. Hak Atas Tanah	204.000	204.000	100%
Jumlah :	20.633.216.600	20.650.942.891	100,09%

Sumber : Realisasi Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang Tahun Anggaran 2003,

Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang, 18 Pebruari 2004.

Jumlah PAD keseluruhan :

Target : Rp 40.132.295.189,00

Realisasi : Rp 40.269.714.451,00

Jumlah seluruh pendapatan :

Target : Rp 355.452.097.189,00

Realisasi : Rp 363.287.641.627,00

Prosentase PAD keseluruhan terhadap jumlah seluruh pendapatan daerah adalah sebesar : 11,08%.

Tabel III

Target dan Realisasi Berdasarkan Obyek Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di
Kabupaten Semarang Tahun 2004

Jenis Pendapatan	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	Prosentase
Pos Pajak Daerah :			
Pajak Hotel	733.450.000	752.426.997	102,59
Pajak Restoran / Rumah Makan	212.695.000	239.830.528	112,76
Pajak Hiburan	55.340.000	57.753.600	104,36
Pajak Reklame	305.010.000	322.874.100	105,86
Pajak Penerangan Jalan	10.578.352.393	11.185.756.940	105,74
Pajak Galian Golongan C	55.846.280	56.172.790	100,58
Jumlah :	11.940.693.673	12.614.814.955	101,06
Pos Retribusi Daerah :			
Ret. Pelayanan Kesehatan	16.945.682.547	17.917.401.004	105,73%
Ret. Pel. Persampahan / Kebersihan	90.046.500	83.171.850	92,37%
Ret. Peng. Bea Cetak KPT & KK	700.000.000	569.764.500	81,39%
Ret. Peng. Akta Catatan Sipil	230.000.000	179.025.000	77,84%

Ret. Pelayanan Pemakaman	12.000.000	10.436.750	86,97%
Ret. Penguburan Mayat	4.200.000	4.920.000	117,14%
Ret. Parkir di Jalan Umum	175.000.000	175.000.000	100%
Ret. Pasar	1.950.310.050	1.944.537.000	99,70%
Ret. Penguj. Kendaraan Bermotor	316.966.000	347.936.610	109,77%
Ret. Pem. Alat Pemad. Kebakaran	1.500.000	1.658.000	110,53%
Ret. Js. Pemak. Kekayaan Daerah	387.025.360	365.084.470	94,33%
Ret. Js. Ush. Pasar Grosir & Pertok.	121.000.000	122.687.600	101,39%
Ret. Terminal	264.346.000	264.365.300	100,01%
Ret. Js. Ush. Tmpt. Khusus Parkir	36.517.000	36.517.000	100%
Ret. Js. Ush. Rumah Potong Hewan	84.000.000	89.000.000	104,76%
Ret. Js. Ush. Tmp. Rek. & Olah Raga	353.500.000	403.645.425	114,19%
Ret. Js. Ush. Penj. Prod. Ush. Drh.	22.750.000	26.000.000	114,29%
Ret. IMB	400.000.000	405.661.800	101,42%
Ret. Ijin Gangguan	150.000.000	197.936.600	131,96%
Retribusi Ijin Trayek	18.450.000	28.441.700	154,16%
Ret. Izin Usaha Angkutan Orang	143.017.000	189.020.030	132,17%
Ret. Izin Usaha Angkutan Barang	38.280.000	40.178.000	104,96%
Ret. Js. Ush. Perik. Rawa Pening	3.517.000	3.750.000	106,62%
Ret. Ijin Usaha Peternakan	3.398.000	4.500.000	132,43%
Ret. SIUP	23.800.000	34.900.000	146,64%
Ret. Iz. Tebang Angkut Ky. Rakyat	143.017.000	189.020.030	132,17%
Ret. Iz. Perub. Pengg. Tanah	45.000.000	73.369.700	163,04%
Jumlah :	22.663.322.457	23.707.928.369	104,61%

Sumber : Realisasi Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang Tahun Anggaran 2004,

Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Semarang, 6 Januari 2005.

Jumlah PAD keseluruhan :

Target : Rp 41.413.636.188,00

Realisasi : Rp 45.538.344.617,00

Jumlah seluruh pendapatan :

Target : Rp 369.890.613.788,00

Realisasi : Rp 381.604.244.414,00

Dalam perkembangannya, realisasi pendapatan tersebut di atas mengalami perubahan sebagai berikut¹⁵⁶ :

1. Pendapatan Asli Daerah direncanakan sebesar Rp 41.413.636.188,00 dapat direalisasi sebesar Rp 44.634.643.967,00 atau 107,78%, terdiri dari :
 - a. Pajak Daerah, direncanakan sebesar Rp 11.940.693.673,00 dapat direalisasi Rp 12.614.814.955,00 atau 105,65%
 - b. Retribusi Daerah, direncanakan sebesar Rp 22.820.021.910,00 dapat direalisasi Rp 23.775.388.782,00 atau 104,19%
 - c. Bagian laba perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan direncanakan sebesar Rp 312.673.000,00 dapat direalisasi Rp 312.673.000,00 atau 100%
 - d. Lain – lain Pendapatan Asli Daerah yang sah direncanakan sebesar Rp 6.340.247.605,00 dapat direalisasi sebesar Rp 7.931.767.230,00 atau 125,1%.
2. Dana Perimbangan, direncanakan sebesar Rp 309.819.438.800,00 realisasinya Rp 316.698.783.797,00 atau 102,22%, yang terdiri dari :

¹⁵⁶ Sumber : Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Tahun Anggaran 2004 Bupati Semarang kepada DPRD Kabupaten Semarang – Nota Perhitungan dan Penilaian Kinerja, hal. III – 1, yang diperoleh dari BAPPEDA Kabupaten Semarang tanggal 4 April 2005, melalui Kasubid Pemerintahan BAPPEDA Kabupaten Semarang.

- a. Bagi Hasil Pajak / Bukan Pajak, direncanakan sebesar Rp 17.381.165.950,00 realisasinya sebesar Rp 21.802.379.093,00 atau 125,44%
 - b. Dana Alokasi Umum (DAU), direncanakan sebesar Rp 268.217.000.000,00 realisasinya sebesar Rp 268.217.000.000,00 atau 100%
 - c. Dana Alokasi Khusus direncanakan sebesar Rp 8.070.000.000,00 realisasinya sebesar Rp 8.070.000.000,00 atau 100%
 - d. Bagi Hasil Pajak dan Bantuan Keuangan dari Propinsi, direncanakan Rp 16.151.272.850,00 realisasinya sebesar Rp 18.609.404.740,00 atau 115,22%.
3. Lain – lain Pendapatan yang Sah, direncanakan sebesar Rp 19.081.196.000,00 realisasinya sebesar Rp 19.421.696.000,00 atau 101,78%.

Prosentase PAD keseluruhan terhadap jumlah seluruh pendapatan daerah (realisasi Rp 380.755.123.764,00) adalah sebesar : 11,72%.

Berdasarkan data di atas dapat dilihat bahwa :

1. Pemerintah Kabupaten Semarang telah berhasil meningkatkan Pendapatan Asli Daerah pada tiap tahunnya, tetapi disertai juga dengan kenaikan target pemasukan.
2. Kontribusi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Semarang terhadap seluruh pendapatan masih sangat minim meskipun pemasukan dari Pendapatan Asli Daerah naik di tiap tahunnya. Hal ini mencerminkan tingginya tingkat ketergantungan finansial daerah terhadap pemerintah pusat.
3. Ada beberapa pos retribusi daerah yang tidak memenuhi target. Terutama retribusi yang bersifat "*accidental*".

4. Perlu adanya usaha untuk meningkatkan kontribusi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Semarang yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah. Hal ini dapat dilakukan dengan tiga cara, yaitu : peningkatan kualitas instansi terkait, penggalan potensi sumber daya alam, dan pemberdayaan masyarakat.¹⁵⁷

Penelitian ini membahas mengenai langkah yang ketiga, yaitu pemberdayaan masyarakat, yang dipusatkan pada pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah yang sedang dan akan dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang untuk tahun 2005 ini sampai tahun 2006 dan tahun – tahun berikutnya dan dikaitkan dengan peran undang – undang otonomi daerah, perpajakan dan pembangunan ekonomi.

D. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Semarang mengenai Pemberdayaan Masyarakat untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang Bersumber dari Pajak dan Retribusi Daerah

Pemerintah Kabupaten Semarang telah menetapkan Rencana Strategis Daerah (Renstrada) melalui Peraturan daerah Kabupaten Semarang No. 3 Tahun 2002 dan perubahannya dalam Peraturan daerah Kabupaten Semarang No. 8 Tahun 2002. Renstrada tersebut dalam pelaksanaannya akan dijabarkan dalam Rencana Strategis (Renstra) masing – masing perangkat daerah dan Repetada serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Renstrada tersebut dilengkapi pula dengan Matriks Program dan Kegiatan Daerah Kabupaten Semarang Tahun 2002 – 2006.

¹⁵⁷ Hasil wawancara dengan Kasi Pendaftaran dan Penetapan Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang tanggal 10 Maret 2005.

Kebijaksanaan Pemerintah Kabupaten Semarang mengenai pemberdayaan masyarakat diharapkan mampu memberikan hasil yang diharapkan. Untuk mengadakan pemberdayaan masyarakat dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah tahun 2005 ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang melakukan langkah – langkah sebagai berikut¹⁵⁸ :

1. Di bidang hukum

- a. Menyempurnakan dan memperbarui peraturan perundang – undangan daerah untuk mendukung kegiatan perekonomian dan pelayanan kepada masyarakat serta pemberdayaan masyarakat. Peraturan yang terbentuk nantinya diharapkan merupakan peraturan hukum yang berbasis pemberdayaan masyarakat.

Peraturan pajak dan retribusi memberi sanksi tegas pada para wajib pajak atau wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya dan kepada aparat pengelola hasil pajak dan retribusi yang curang. Hal tersebut juga dapat meningkatkan kepastian hukum menjadi lebih baik dan membangun kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan aparat penegak hukum serta mengurangi semaksimal mungkin adanya penghindaran pajak ataupun pajak / retribusi yang tidak disetor, sehingga pajak / retribusi yang dibayarkan oleh

¹⁵⁸ Lampiran II Perda Kabupaten Semarang No. 3 Tahun 2002 tentang Rencana Strategis Daerah Kabupaten Semarang Tahun 2002 – 2006 sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 8 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2002 tentang Rencana Strategis Daerah Kabupaten Semarang Tahun 2002 – 2006, yang diperoleh dari staf Bagian Organisasi Sekwilda Kabupaten Semarang serta wawancara dengan staf bagian Organisasi Sekwilda Kabupaten Semarang, Kasubag Dokumentasi Hukum Sekwilda Kabupaten Semarang, Kasubid Pemerintahan BAPPEDA Kabupaten Semarang dan Kasi Pendaftaran dan Penetapan DPKD Kabupaten Semarang, tanggal 10 Maret – 18 Maret 2005.

wajib pajak / wajib retribusi dapat memberikan kontribusi yang sebenarnya / maksimal terhadap penerimaan daerah.

Dalam hal pelaksanaan kewajiban membayar pajak, banyak pengusaha yang berusaha menghindari kewajibannya tersebut. Upaya – upaya wajib pajak dalam mengurangi kewajiban pajaknya dinamakan perlawanan terhadap pajak. Perlawanan ini dibagi menjadi dua macam perlawanan, yaitu :

- 1). Perlawanan yang bersifat pasif yang terdiri dari kendala – kendala yang mempersukar pemungutan pajak dan yang erat dengan struktur ekonomi suatu negara.
- 2). Perlawanan yang bersifat aktif yang meliputi semua usaha dan perbuatan yang secara langsung ditujukan terhadap fiskus dan bertujuan untuk menghindari pajak.

Pembayaran pajak dengan mudah dapat dihindari dengan tidak melakukan perbuatan yang memberi alasan dikenakannya pajak, yaitu dengan meniadakan atau tidak melakukan hal – hal yang dapat dikenakan pajak. Menghindari pajak atau pengelakan pajak dapat dikategorikan yaitu :

Dalam bidang keuangan akan mengakibatkan anggaran – anggaran tidak seimbang dan konsekwensi – konsekwensi yang berkaitan dengan hal tersebut seperti naiknya tarif pajak, inflasi dan lain - lain.

Dalam bidang ekonomi, pengelakan pajak bisa mempengaruhi persaingan sehat diantara pengusaha, sebab pengusaha yang mengelakan pajak bisa menekan biaya operasionalnya lebih rendah, dengan demikian bisa

bersaing dengan pengusaha lain dalam harga jual produknya pengelakan pajak dapat juga mengakibatkan stagnasi (kemacetan).

Apabila hal ini terus menerus dilakukan tanpa adanya perhatian dari pemerintah daerah atau memberikan pengarahan, sarana dan prasarana serta pemberdayaan terhadap kesadaran hukum untuk membayar pajak sebagai wajib pajak, maka masyarakat akan terbiasa untuk mengelakan pajak yang dengan sendirinya menganggap remeh, (mudah) terhadap pelaksanaan undang – undang. Masyarakat akan berpikir bahwa tidak perlu melaksanakan undang – undang dengan patuh karena justru akan mengurangi kekayaan masyarakat itu sendiri adalah suatu pemikiran yang sama sekali tidak bisa dibenarkan dalam rangka pelaksanaan hidup berbangsa dan bernegara.

Bagi wajib pajak yang dengan sengaja melalaikan pembayaran atau menghindarkan diri dari kewajiban untuk membayar pajak, maka pemerintah daerah tetap akan mengenakan sanksi yaitu, berupa sanksi administrasi dan sanksi pidana.¹⁵⁹

- 1). Sanksi administrasi yaitu : sesuai dengan namanya sanksi administrasi yang dikenakan adalah bersifat administrasi, sanksi administrasi merupakan sanksi yang dikenakan dengan melakukan pembayaran kerugian finansial pada negara karena pelaksanaan ketentuan peraturan perundang - undangan tidak sebagaimana mestinya, sanksi administrasi dapat berupa denda administrasi, bunga dan kenaikan. Sanksi administrasi

¹⁵⁹ Mukodim, *Op. Cit.*, hal. 103 – 105.

sebagaimana diatur dalam Undang - undang No. 16 Tahun 2000 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

- 2). Sanksi pidana yaitu : sanksi pidana merupakan sanksi yang berupa siksaan atau penderita baik fisik, psikologi maupun finansial yang merupakan benteng hukum terakhir agar norma – norma perpajakan dipatuhi. Sanksi pidana dapat berupa; denda, pidana kurungan dan pidana penjara. Ketentuan mengenai sanksi pidana dibidang perpajakan ini diatur ditetapkan dalam Undang – undang No. 16 Tahun 2000 Tentang Ketentuan Umum Tatacara Perpajakan.

Untuk mengenai wilayah daerah Kabupaten Semarang sampai saat ini jarang terjadi untuk mengenakan sanksi pidana tentang perpajakan¹⁶⁰, bagi yang melalaikan atau menghindarkan pajak, akan tetapi masih sebatas perlakuan atau tindakan sanksi administrasi saja, sebab melalui sanksi administrasi ini pemerintah kabupaten dapat memberikan toleransi dan kesempatan untuk menyadari kepatuhan dan kesadaran hukum, sebagai wajib pajak, dan sebagai warga negara yang baik, juga memberikan pengarahan pada masyarakat. Untuk wilayah daerah Semarang sendiri apabila dilakukan sanksi pidana justru akan memicu terjadinya kesalahfahaman, kesimpangsiuran dalam menerapkan hukum dan peraturan perundang - undangan, pada masyarakat karena mengingat masih rendahnya pendidikan dan kualitas kemampuan masyarakat baik dalam bidang sosial

¹⁶⁰ Hasil wawancara dengan Kasi Pendaftaran dan Penetapan DPKD Kabupaten Semarang dan Kasubag Dokumentasi Hukum Sekwilda Kabupaten Semarang, *Op. Cit.*

maupun ekonomi dan juga ketidaktahuan, kesalahfahaman dan kesimpangsiuran dalam menelaah pengertian dengan adanya reformasi.

Dari hal tersebut dapat dikaitkan bahwa masalah pokok dari penegakkan hukum terletak pada faktor – faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor – faktor mempunyai arti netral¹⁶¹, sehingga dampak positif atau negatif tergantung pada faktor tersebut. Faktor – faktor tersebut antara lain :

- 1). Faktor hukumnya sendiri, misalnya suatu undang – undang gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang – undang yang disebabkan tidak diikutinya asas – asas berlakunya undang – undang, misalnya undang – undang perpajakan.

Pengetahuan tentang penerapan dan pelaksanaan hukum kurang dimengerti masyarakat karena banyak sekali masyarakat yang belum mengerti hukum dalam arti yang sebenarnya.
- 2). Faktor penegakan hukum, yakni pihak – pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum, misalnya tingkat aspirasi yang relatif belum tinggi, keterbatasan kemampuan untuk menerapkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berinteraksi.
- 3). Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, akan mencakup tenaga manusia, yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, dan keuangan yang cukup.

¹⁶¹ Mukodim, *Op. Cit.*, hal. 5.

- 4). Faktor ekonomi adalah aktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh sebab itu, apabila dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum itu sendiri. Hal ini sangat mempengaruhi pada kepatuhan terhadap hukum.
- 5). Faktor kebudayaan, yakni : sebagai hasil karya, cipta dan rasa dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Dalam faktor ini pembahasannya mengenai masalah sistem nilai - nilai yang menjadi kebudayaan. Sebagai suatu sistem atau sub sistem dari kemasyarakatan, maka hukum mencakup struktur, substansi dan budaya, tatanan lembaga - lembaga hukum formal, hubungan antara lembaga - lembaga yaitu hak - hak dan kewajibannya. Substansi yang mencakup isi norma - norma hukum beserta perumusannya maupun cara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksanaan hukum maupun pencari keadilan.

Sehubungan dengan ini, Satjipto Raharjo¹⁶² berpendapat bahwa kita tidak saja menjawab suatu kepastian hukum kepada masyarakat. Bisa disebabkan, faktor ekonomi memiliki hubungan yang erat dengan masalah pembangunan disamping faktor - faktor lain. Para ahli studi pembangunan

¹⁶² Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum Perkembangan dan Pilihan Masalah*, hal. 39.

bahkan meyakini pentingnya faktor ini dalam proses pembangunan sebagai faktor yang mempunyai determinan yang tinggi.

b. Melakukan kegiatan dialogis dengan masyarakat.

Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam melakukan pembuatan dan sosialisasi peraturan daerah selalu mengikutsertakan masyarakat melalui program dialogis. Program ini dilaksanakan oleh Bidang Hukum Sekretaris Daerah Kabupaten Semarang bekerjasama dengan kecamatan – kecamatan yang ada di Kabupaten Semarang. Pembahasan dalam program dialogis tersebut meliputi sosialisasi peraturan perundangundangan pusat maupun daerah dan penampungan aspirasi masyarakat yang nantinya akan diakomodir dalam peraturan daerah. Program ini dilaksanakan setahun sekali.¹⁶³

c. Pemanfaatan media massa untuk memberi informasi tentang hukum.

Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam rangka melaksanakan program tersebut, mengadakan siaran di radio Suara Serasi yang berisi pembahasan masalah – masalah hukum. Kedua poin ini (poin b dan c) dapat meningkatkan kesadaran wajib pajak dan wajib retribusi dalam melaksanakan kewajiban masing – masing dalam membayar pajak dan atau retribusi daerah.

2. Di bidang ekonomi

a. Meningkatkan produktivitas, produksi komoditas pangan melalui intensifikasi, ekstensifikasi, diversifikasi dan rehabilitasi.

¹⁶³ Hasil wawancara dengan Kasubag Dokumentasi Hukum Sekretariat Wilayah Kabupaten Semarang, 18 Maret 2005.

- b. Memperbaiki sistem distribusi hasil industri maupun komoditas pangan.
- c. Meningkatkan akses masyarakat terhadap berbagai informasi, sarana produksi, permodalan, promosi dan pasar.
- d. Mengembangkan usaha kemitraan.
- e. Mengadakan pendidikan dan pelatihan – pelatihan.
- f. Meningkatkan peran dan kemampuan lembaga kemasyarakatan.
- g. Memberi bantuan sarana dan prasarana usaha.
- h. Memberikan keleluasaan berusaha dan mempermudah pemberian ijin usaha.

Kebijaksanaan – kebijaksanaan di atas dilaksanakan untuk mengembangkan agrobisnis pertanian dan kehutanan yang berwawasan lingkungan guna meningkatkan nilai tambah dan daya saing pertanian, perkebunan, kehutanan maupun peternakan yang dapat memperluas lapangan kerja, meningkatkan produksi dan distribusi, meningkatkan kemampuan usaha kecil, menengah dan koperasi agar memiliki kemandirian, profesionalisme dan berkeunggulan kompetitif serta meningkatkan pendapatan masyarakat, memperluas kesempatan berusaha, yang pada akhirnya nanti dapat meningkatkan penerimaan dari pajak dan retribusi daerah.

Contoh yang dapat diberikan adalah mengenai kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKD) Kabupaten Semarang. Dinas ini melakukan pendekatan humanis yaitu dengan mengadakan ajakan, himbauan, penyuluhan ataupun penerangan, dan juga sosialisasi kebijaksanaan pemerintah terhadap wajib pajak / organisasi wajib pajak, perbaikan dan peningkatan kualitas

pendukung / sarana dan prasarana retribusi, serta kerjasama dengan para partisipan.¹⁶⁴

Sasaran dari pemberdayaan masyarakat adalah masyarakat itu sendiri. Berdasarkan wawancara yang dilakukan terhadap sepuluh orang anggota masyarakat Kabupaten Semarang, mereka tidak mengetahui mengenai program pemberdayaan masyarakat yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Semarang, tetapi mereka dapat menyebutkan beberapa program Pemerintah Kabupaten Semarang antara lain penyuluhan – penyuluhan, pelatihan – pelatihan, lokakarya, pemberian bantuan sarana usaha seperti alat penyemprot hama, obat – obatan untuk ternak maupun tanaman, alat penggilingan padi, bantuan yang berupa bibit. Program – program pemberdayaan masyarakat tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan mereka. Selain itu pemerintah juga melakukan pembangunan / perbaikan jalan. Program – program tersebut dapat memperlancar arus distribusi produk pertanian, perikanan, perkebunan dan peternakan, serta kelancaran usaha transportasi. Hal ini terbukti dengan dapat ditingkatkannya penerimaan dari pajak daerah sebesar 105,65% dan retribusi daerah sebesar 104,19%.

Persoalan yang mereka hadapi adalah naiknya harga Bahan Bakar Minyak (BBM)¹⁶⁵. Sehingga kesejahteraan yang mereka rasakan sebenarnya sama saja. Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Semarang untuk sementara tidak menaikkan tarif pajak dan retribusi daerah. Kenaikan tarif pajak dan retribusi daerah dimungkinkan

¹⁶⁴ Hasil wawancara dengan Kasi Pendaftaran dan Penetapan DPKD Kabupaten Semarang, tanggal 10 Maret 2005.

¹⁶⁵ Wawancara tanggal 18 - 23 April 2005.

setiap tiga tahun sekali.¹⁶⁶ Pemerintah Kabupaten Semarang dituntut untuk lebih meningkatkan pemberdayaan masyarakat agar memberikan hasil yang lebih besar lagi.

Sehubungan dengan aspek ekonomi dan aspek hukum dalam kebijaksanaan perlu diketahui bahwa peran dari otonomi daerah, tidak dipandang semata – mata sebagai hak dan wewenang tetapi lebih merupakan kewajiban dan tanggung jawab, sehingga bagi daerah dituntut mengembangkan dan meningkatkan sumber daya manusia, kelembagaan ketatalaksanaan, dan kualitas personal (birokrasi).

E. Berbagai Kendala Pemberdayaan Masyarakat untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang Bersumber dari Pajak dan Retribusi Daerah

Kebijaksanaan yang dilaksanakan Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah bukan tanpa kendala. Kendala – kendala tetap ada di dalam melaksanakan kebijaksanaan tersebut. Berbagai kendala tersebut mengakibatkan Kabupaten Semarang belum dapat meningkatkan pemasukan dari pajak dan retribusi daerahnya dengan lebih maksimal.

Kendala – kendala yang ditemukan dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah antara lain adalah¹⁶⁷ :

1. Kendala yang berasal dari Pemerintah Kabupaten Semarang :

¹⁶⁶ Hasil wawancara dengan Kasi Pendaftaran dan Penetapan DPKD, *Op. Cit.*

¹⁶⁷ Lampiran II Perda Kabupaten Semarang No. 3 Tahun 2002 dan hasil wawancara, *Op. Cit.*

- a. Dalam hal pengkajian peraturan yang terkait dengan pendapatan, yaitu kurangnya koordinasi yang intensif antarinstitusi pendukung pelaksanaannya, sehingga penyelesaiannya tidak sesuai dengan waktu yang ditetapkan.
 - b. Masih kurangnya sarana dan prasarana penunjang kegiatan bagi petugas pemeriksa pajak daerah dan petugas pelaksana lapangan.
 - c. Sumber daya manusia aparatur pemerintah daerah yang masih kurang memenuhi standar.
 - d. Manajemen pelayanan masyarakat yang belum prima.
 - e. Masih rendahnya kualitas kebijaksanaan publik.
2. Kendala yang berasal dari masyarakat / lapangan :
- a. Masih adanya sebagian wajib pajak yang tetap berupaya untuk menghindar / memperkecil kewajiban pembayaran perpajakan, misalnya dengan menerapkan *double accounting* atau tidak melaksanakan pembukuan / tidak memakai nota pembayaran.
 - b. Kurangnya pengertian dan pengetahuan wajib pajak tentang hak – hak dan wewenang dari pemeriksa pajak, sehingga petugas mengalami kesulitan dalam menjalankan tugasnya.
 - c. Rendahnya kualitas sumber daya manusia pelaku ekonomi.
 - d. Meningkatnya harga sarana produksi pertanian seperti pupuk, obat – obatan, alat dan mesin pertanian maupun bibit.
 - e. Kenaikan harga suku cadang yang tidak terkendali.

Berbagai kendala di atas merupakan suatu tantangan tersendiri bagi Pemerintah Kabupaten Semarang untuk diselesaikan / diatasi. Pemerintah Kabupaten Semarang dapat menyelesaikannya dengan melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Tindakan Pemerintah Kabupaten Semarang untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu tersebut merupakan suatu kebijaksanaan publik. Dalam hal ini hukum memberikan legitimasi bagi pelaksanaan kebijaksanaan publik dan sebagai peraturan perundang – undangan ia telah menampilkan sosoknya sebagai salah satu alat untuk melaksanakan kebijaksanaan.¹⁶⁸ Dengan kata lain agar rencana pembangunan mendapat kekuatan dalam pelaksanaannya, maka ia perlu mendapatkan status formal atau dasar hukum tertentu.¹⁶⁹

Pemerintah Kabupaten Semarang telah mengambil beberapa kebijaksanaan untuk mengatasi kendala – kendala tersebut. Kebijaksanaan yang diambil antara lain adalah sebagai berikut¹⁷⁰ :

1. Di tingkat aparatur pemerintah :
 - a. Mengadakan program penataan kelembagaan dan ketatalaksanaan,
 - b. Program peningkatan kemampuan aparatur,
 - c. Program peningkatan sarana dan prasarana pemerintahan daerah,
 - d. Program pengembangan jaringan kerja.

¹⁶⁸ Yay A. Sigler dalam Esmi Warassih Pujirahayu, *Pranata Hukum sebuah Telaah Sosiologis, Op. Cit.*, hal. 131.

¹⁶⁹ Esmi Warassih Pujirahayu, *Pranata Hukum sebuah Telaah Sosiologis, Loc. Cit.*

¹⁷⁰ Lampiran II Perda Kabupaten Semarang No. 3 Tahun 2002 dan hasil wawancara, *Op. Cit.*

2. Di tingkat masyarakat / lapangan :

- a. Ektensifikasi dan intensifikasi sumber – sumber pendapatan dari pajak daerah dan retribusi daerah
- b. Mengadakan berbagai program penyuluhan dan pelatihan,
- c. Mengembangkan pola kemitraan dan kerja sama.

Kebijaksanaan – kebijaksanaan tersebut diambil oleh Pemerintah Kabupaten Semarang untuk mengatasi kendala – kendala yang terjadi saat ini. Untuk kedepannya nanti masalah yang dihadapi pasti akan berbeda lagi. Pemerintah Kabupaten Semarang dalam hal ini perlu merancang suatu kebijaksanaan yang memberikan solusi, antisipatif serta konsisten.

BAB IV

HUKUM DAN KEBIJAKSANAAN PUBLIK DALAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT UNTUK MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH YANG BERSUMBER DARI PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH DALAM RANGKA PEMBANGUNAN EKONOMI

A. Pembangunan Ekonomi di Era Otonomi Daerah

Pembangunan pada dasarnya merupakan salah satu wujud dari tugas pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat umum. Pembangunan merupakan implementasi dari tugas pelayanan dalam melaksanakan kegiatan pembangunan. Pertimbangan atas upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat luas harus menjadi perhatian utama. Maka salah satu indikator untuk melihat / mengukur berhasil atau tidaknya suatu proses pembangunan adalah sampai seberapa besar kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi, khususnya kebutuhan yang menyangkut perekonomian untuk kebutuhan sehari – hari.¹⁷¹ Otonomi daerah yang dilaksanakan melalui asas desentralisasi menuntut peran serta dan pemberdayaan masyarakat.

Makna pembangunan itu dapat dilihat salah satunya dari definisi – definisi pembangunan yang dinyatakan oleh Sondang P. Siagian¹⁷² yang menyatakan bahwa pembangunan biasanya didefinisikan sebagai rangkaian usaha untuk mewujudkan

¹⁷¹ Riyadi, *Perencanaan Pembangunan Daerah dan Strategi Menggali Potensi dalam Menunjukkan Otonomi Daerah*, hal. 109.

¹⁷² Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi dan Strateginya*, hal. 45.

pertumbuhan dan perubahan secara terencana ditempuh oleh suatu bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa.

Dari definisi tersebut dapat ditarik sedikitnya 7 ide pokok mengenai pembangunan, yaitu :

1. Pembangunan merupakan suatu proses, artinya pembangunan ini merupakan rangkaian kegiatan yang berlangsung secara berkelanjutan dan terdiri dari tahap – tahap yang disatu pihak bersifat independen akan tetapi di pihak lain merupakan bagian dari sesuatu yang bersifat tanpa akhir.
2. Pembangunan merupakan upaya yang secara sadar ditetapkan sebagai suatu untuk dilaksanakan.
3. Pembangunan dilaksanakan secara terencana baik dalam arti jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.
4. Rencana pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perkembangan. Pertumbuhan sebagai peningkatan kemampuan suatu negara bangsa untuk berkembang dan tidak sekedar untuk mempertahankan kemerdekaan, kedaulatan dan eksistensinya. Perubahan mengandung makna bahwa suatu negara atau bangsa harus bersikap antisipatif dan produktif dalam menghadapi tuntutan situasi yang berbeda dari satu jangka waktu ke jangka waktu yang lain terlepas apakah situasi yang berbeda itu dapat diprediksi sebelumnya atau tidak.
5. Pembangunan mengarah pada modernitas yakni sebagai cara hidup yang baru dan lebih baik dari sebelumnya. Cara berpikir yang rasional dan sistem budaya yang kuat tetapi fleksibel.

6. Modernitas yang ingin dicapai melalui berbagai kegiatan pembangunan perdefinisi bersifat multidimensional.
7. Semua hal ditujukan untuk mengukuhkan pondasi dan memantapkan keberadaan suatu bangsa menjadi negara yang sejajar dengan negara dan bangsa lain.

Dalam pandangan ilmu ekonomi, pembangunan ekonomi daerah diartikan sebagai suatu proses yang pemerintah daerah dan masyarakat mengelola sumber daya alam yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut.

Masalah pokok dalam pembangunan ekonomi daerah ini adalah terletak pada penekanan terhadap kebijaksanaan – kebijaksanaan pembangunan yang didasarkan pada kekhasan daerah yang bersangkutan dengan menggunakan potensi sumber daya alam, pajak, kelembagaan dan sumber daya fisik secara lokal.¹⁷³ Selain itu dalam konsep pembangunan tercakup 3 dimensi utama yaitu dimensi ekonomi, dimensi sosial, dan dimensi politik dan budaya. Tiga dimensi tersebut mengandung beberapa konsep pendekatan, yakni¹⁷⁴ :

1. Dimensi Ekonomi :

- a. Pembangunan yang menekankan pada ekonomi lokal.
- b. Pembangunan yang mempunyai orientasi pada pencapaian lapangan kerja bagi rakyat banyak.

¹⁷³ Lincoln Arsyad, *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, hal. 108.

¹⁷⁴ Dirjen Pembangunan Daerah, Departemen Dalam Negeri, *Pedoman Umum Perencanaan Pembangunan Berkelanjutan di Daerah*, Bab II, hal. 4.

- c. Pembangunan yang dapat meningkatkan pendapatan rakyat banyak.
 - d. Pembangunan yang menekankan pada pasar yang adil dan fair.
2. Dimensi sosial dan dimensi politik serta kultural :
- a. Pembangunan yang menekankan pada keadilan sosial.
 - b. Pembangunan yang dilakukan secara demokrasi dan terbuka.
 - c. Pembangunan yang menekankan pada otonomi daerah dan penduduk lokal.
 - d. Pembangunan yang menekankan pada keikutsertaan dan pemberdayaan penduduk lokal.

Dari pandangan di atas jika dikaitkan dengan kondisi otonomi daerah, maka segala tindakan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan ekonomi daerah sekarang ini lebih banyak di arahkan pada usaha – usaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Berdasarkan aturan otonomi daerah, pemerintah daerah harus bisa membiayai semua keperluan dalam urusan rumah tangga daerah. Oleh sebab itu kondisi otonomi daerah telah membawa paradigma baru dalam pembangunan ekonomi daerah yakni timbulnya orientasi pembangunan daerah untuk Pendapatan Asli Daerah.

Dalam teori ekonomi, pembangunan ekonomi diartikan sebagai suatu proses yang menyebabkan kenaikan pendapatan riil perkapita penduduk suatu daerah atau negara dalam jangka panjang yang disertai oleh perbaikan sistem kelembagaan. Definisi pembangunan ekonomi yang dikemukakan tersebut mengandung unsur – unsur¹⁷⁵ :

¹⁷⁵ Lincoln Arsyad, *Op. Cit.*, hal. 10.

1. Suatu proses yang berarti perubahan yang terjadi terus menerus.
2. Usaha untuk menaikkan pendapatan perkapita.
3. Kenaikan pendapatan perkapita tersebut harus terus berlangsung dalam jangka panjang.
4. Perbaikan sistem kelembagaan di segala bidang (Misal : ekonomi, politik, sosial budaya dan sistem kelembagaan ini bisa ditinjau dari dua aspek yakni aspek perbaikan di bidang orang atau institusi dan aspek perbaikan di bidang regulasi (baik formal maupun non formal)).

Selain itu definisi lain dari pembangunan ekonomi, yaitu merupakan proses untuk mengubah keadaan agar menjadi lebih baik serta sebagai suatu usaha atau gerak dinamika untuk memperoleh tempat yang layak dan tepat dalam masyarakat umat manusia.¹⁷⁶

Pembangunan ekonomi itu bertujuan untuk meningkatkan pendapatan, kesempatan kerja dan kemakmuran masyarakat. Salah satu tolak ukur pembangunan ekonomi suatu daerah adalah pertumbuhan ekonomi.

Disamping itu pembangunan yang dilaksanakan juga akan membawa banyak perubahan baik itu perubahan struktur ekonomi, perubahan struktur sosial, perubahan fisik wilayah, perubahan pola konsumsi, perubahan sumber alam, perubahan kebudayaan serta menghasilkan berbagai kemajuan di setiap bidang baik teknologi, produksi, manajemen dan informasi yang kesemuanya untuk

¹⁷⁶ Sayidiman Suryohadi Projo, *Reformasi Ekonomi Politik Dalam Kerangka Paradigma Pembangunan Nasional*, hal. 1 – 3.

meningkatkan kualitas hidup manusia¹⁷⁷. Masalah pokoknya menjadi bagaimana memungkinkan berlangsungnya proses pembangunan yang membawa kelanjutan dengan perubahan.

Untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah maka dilakukan pembangunan ekonomi sektoral. Pembangunan ekonomi sektoral itu dilaksanakan dengan mengembangkan sektor basis, karena perluasan sektor basis akan langsung meningkatkan PDRB suatu daerah. Kabupaten Semarang saat ini juga sedang melakukan kebijaksanaan pembangunan ekonomi sektoral dalam memacu pembangunannya. Hal itu terkait dengan kondisi yang dihadapi Kabupaten Semarang saat ini.

Pemberlakuan otonomi daerah secara luas kepada daerah Tingkat Kabupaten atau Kota oleh Pusat, memberikan kesempatan yang besar bagi pemerintah sehingga untuk memperbesar peranan dan kemampuannya dalam melaksanakan pembangunan daerah melalui pengembangan – pengembangan potensi ekonominya dengan menggunakan sumber daya dan sektor – sektor strategis yang dimilikinya. Rendahnya pertumbuhan ekonomi tersebut dapat terjadi karena belum dikembangkannya potensi ekonomi yang ada. Dengan demikian dalam menerapkan pola pembangunan ekonomi di daerah sebagai dasar kewenangan yang dimiliki oleh daerah dalam mengelola sumber daya yang ada harus menjadi landasan utama bagi daerah dalam bertindak.

¹⁷⁷ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Pembangunan Berkesinambungan*, hal. 18.

Kewenangan – kewenangan yang digariskan berdasarkan aturan – aturan otonomi daerah dapat dijalankan pemerintah daerah dalam upaya pelaksanaan pembangunan ekonomi di daerahnya untuk bisa mewujudkan kewenangan tersebut secara optimal maka terhadap pemerintah daerah diharapkan beberapa hal diantaranya¹⁷⁸ :

1. Fasilitas

Di samping fungsi lainnya, fungsi pemerintah daerah yang sangat esensial adalah memfasilitasi segala bentuk kegiatan di daerah terutama bidang perekonomian,

2. Pemerintah daerah harus kreatif

Pemerintah Daerah harus berkaitan pula dengan inisiatif lokal, dan untuk berinisiatif diperlukan kreatifitas penyelenggaraan pemerintah.

3. Pemerintah daerah harus menjamin kesinambungan berusaha

Pemerintah daerah harus meningkatkan kapasitas aparatnya, khususnya jika berhubungan dengan kesinambungan usaha.

Undang - undang No. 22 Tahun 1999¹⁷⁹ memiliki tujuan pokok mewujudkan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjadikan daerah otonom yang mandiri dalam rangka menegakkan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai Undang - undang Dasar 1945. Penyelenggaraan otonomi daerah yang luas dilaksanakan atas dasar prinsip - prinsip demokrasi, peran serta masyarakat,

¹⁷⁸ Syauckani HR Afan Gaffar, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, hal. 212 – 222.

¹⁷⁹ UU ini masih dibahas dalam sub bab ini karena pemungutan dan pengolahan pajak dan retribusi daerah Kabupaten Semarang masih didasarkan pada undang - undang tersebut dan peraturan pelaksanaannya.

pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.¹⁸⁰ Sedangkan tujuan pokok Undang - undang No. 25 Tahun 1999 yaitu upaya memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab dan pasti, dan mewujudkan sistem perimbangan keuangan yang baik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.¹⁸¹ Hal tersebut mendorong daerah Kabupaten / Kota untuk mengembangkan dan mengoptimalkan semua potensi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagai daerah otonom.

Pemberlakuan undang - undang otonomi daerah memberikan konsekuensi dipangkasnya beberapa kekuasaan pusat. Pertama, dari sisi pemerintahan, hanya lima urusan yang masih tetap di pusat yaitu pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, pengadilan, moneter, agama dan masalah - masalah strategis. Selebihnya, terutama menyangkut pemberdayaan daerah diserahkan kepada masing - masing wilayah. Kedua, dari segi sumber daya pembangunan, pemerintah pusat mulai memberikan sebagian dari haknya kepada daerah secara langsung dan transparan. Ketiga, proses pembangunan menjadi model *bottom up*, tidak lagi *top down*¹⁸².

Peraturan yang merupakan dasar hukum lahirnya Undang - undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang - undang No. 25 Tahun 1999 tersebut adalah Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam

¹⁸⁰ E. Koswara, *Otonomi Daerah yang Berorientasi kepada Kepentingan Rakyat*. Makalah dalam Seminar Kadin dengan para pengusaha seluruh Indonesia, 29 November 1999 di Jakarta.

¹⁸¹ Machfud Sidik, *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, serta Implikasinya terhadap Pembiayaan Otonomi Daerah*, hal. 5.

¹⁸² *Ibid*, hal. 17 - 18.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Ketetapan MPR ini memberikan arah kepada pencapaian sasaran – sasaran kebijaksanaan otonomi daerah sebagai berikut :

1. Peningkatan pelayanan publik dan pengembangan kreaktivitas masyarakat serta aparaturn pemerintahan di daerah,
2. Kesetaraan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antarpemerintah daerah dalam kewenangan dan keuangan,
3. Untuk menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi, dan kesejahteraan masyarakat di daerah,
4. Menciptakan ruang yang lebih luas bagi kemandirian daerah.

Segala kebijaksanaan yang akan diambil oleh daerah tidak boleh menyimpang dari rekomendasi yang diberikan oleh ketetapan MPR di atas.

Arah dari pencapaian sasaran – sasaran kebijaksanaan otonomi daerah yang diberikan oleh Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tersebut telah didukung oleh prinsip – prinsip otonomi daerah yang berusaha diwujudkan oleh Undang – undang No. 22 Tahun 1999. Prinsip – prinsip ini adalah sebagai berikut¹⁸³ :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek – aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah,
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab,

¹⁸³ Erry Riyana Hardjapamekas, *Tantangan Otonomi Daerah dan Pemberdayaan Sumber Daya Lokal*, artikel dalam http://www.transparansi.or.id/artikel/artikel_bp/artikel_erh/erh-tant.pdf.

3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan kota, sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi daerah terbatas,
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yg serasi antara pusat dan daerah,
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi,
6. Kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain seperti Badan Otorita, kawasan pelabuhan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan wisata dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom,
7. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah,
8. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah,
9. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Di bidang keuangan daerah seperti yang telah diatur dalam Undang – undang No. 25 Tahun 1999, perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang merupakan suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, dilakukan secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan. Dalam hal keuangan ini, terjadi penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.¹⁸⁴ Hal ini sesuai dengan pengaturan yang diberikan oleh Pasal 6 Undang – undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa sebagian kekuasaan presiden selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara diserahkan kepada gubernur / bupati / walikota selaku pengelola keuangan daerah. Di sini terlihat ada hubungan antara penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan kewenangan pengelolaan keuangannya.

Berbagai usaha dilakukan daerah di berbagai bidang untuk memantapkan pelaksanaan otonomi daerah yang diamanatkan oleh undang – undang pemerintah daerah. Usaha – usaha yang dilakukan pada dasarnya mengandung tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah, yaitu¹⁸⁵ :

1. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah,
2. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat,

¹⁸⁴ Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia. *Gambaran Umum Perangkat Perundang – undangan Keuangan Daerah*, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah (fotokopi).

¹⁸⁵ Mardiasmo, *Otonomi Daerah sebagai Upaya Memperkokoh Basis Perekonomian Daerah*, dalam www.ekonomirakyat.org.

3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan.

Dengan berlakunya Undang - undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang – undang No. 25 Tahun 1999, setiap Pemerintah Kabupaten / Kota sebagai daerah otonom dituntut untuk dapat mengembangkan dan mengoptimalkan semua potensi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Disamping itu, lahirnya dua undang - undang tersebut juga mempertegas tekad pemerintah pusat untuk meningkatkan peranan pemerintah daerah dalam mengelola daerahnya sendiri, meningkatkan kapasitas aparatur dan organisasi daerah untuk mengemban fungsi dalam mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat. Yang diharapkan akan timbul adalah kepentingan lokal, kepentingan antardaerah, dan kepentingan nasional diharapkan akan mampu berjalan serasi dan saling menunjang dalam upaya perubahan atau pembangunan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.¹⁸⁶

Bila melihat pada latar belakang kedua undang – undang tersebut¹⁸⁷, Syukani HR mengatakan bahwa kedua undang – undang otonomi daerah tersebut merupakan ekspresi penolakan daerah dari sistem pemerintahan sentralistik yang berjalan selama masa pemerintahan orde lama dan orde baru. Pemerintahan sentralistik yang cenderung otoriter telah menjadikan pemerintah pusat lebih dominan dalam proses pembangunan dari pemerintah daerah sehingga masyarakat di daerah kurang

¹⁸⁶ Kelompok IV : *Pembangunan Daerah dan Penanggulangan Kemiskinan*, artikel dalam <http://www.bppt.go.id/rakorbangnas03/DEPDAGRI4.pdf>.

¹⁸⁷ Yang dimaksud di sini adalah UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 Tahun 1999.

merasakan dan menikmati hasil pembangunan¹⁸⁸. Jadi di sini dapat dilihat adanya perubahan paradigma yang berlanjut pada perubahan kebijakan dalam hal pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah tidak lagi dominan dalam proses pembangunan daerah, berganti menjadi pemerintah daerah yang dominan mengatur pembangunan di daerahnya masing – masing.

Lahirnya kedua undang - undang tersebut juga akan memberikan implikasi positif bagi dinamika aspirasi masyarakat setempat. Kebijaksanaan daerah tidak lagi bersifat “*given*” dan “*uniform*” (selalu menerima dan seragam) dari pemerintah pusat, namun justru pemerintah daerah yang mengambil inisiatif dalam merumuskan kebijaksanaan daerah yang sesuai dengan aspirasi, potensi dan sosiokultural masyarakat setempat. Undang - undang ini juga membuka jalan bagi terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good governance*) di satu pihak dan pemberdayaan ekonomi rakyat di pihak lain. Karena dengan otonomi, Pemerintahan Kabupaten / Kota memiliki kewenangan yang memadai untuk mengembangkan program - program pembangunan berbasis masyarakat (ekonomi rakyat). Jika selama ini program - program pemberdayaan ekonomi rakyat (IDT, misalnya) dirancang dari pusat, tanpa daerah memiliki kewenangan untuk “berkreasi”, ini saatnya Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota menunjukkan kemampuannya. Tantangan bahwa daerah mampu mendisain dan melaksanakan program yang sesuai dengan kondisi lokal patut disikapi dengan kepercayaan diri dan tanggung jawab penuh.¹⁸⁹

¹⁸⁸ H. Syaukani H. R., *Welcome Investor di Era Otonomi Daerah*, hal. 17.

¹⁸⁹ Herry Subagyo, *Pengembangan Ekonomi Rakyat di Era Otonomi Daerah*, dalam http://www.ekonomirakyat.org/edisi_11/artikel_4.htm

Berdasarkan kewenangan yang telah diberikan oleh Undang – undang No. 22 tahun 1999 itu pula, dalam lingkup daerah, pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat serta menjaga dan memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat. Dengan melalui undang – undang ini pula Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota diberi kewenangan yang utuh dan bulat untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan, dan mengevaluasi kebijaksanaan – kebijaksanaan daerah. Fungsi dan peran yang diberikan ini pada hekekatnya akan merubah paradigma pelaksanaan pemerintahan dari “*control dan command*” menjadi berorientasi pada “tuntutan dan kebutuhan publik”, dan pada akhirnya peran pemerintah akan menjadi stimulator, fasilitator, koordinator dan *entrepreneur* dalam proses pembangunan.¹⁹⁰

Untuk mewujudkan begitu banyaknya amanat yang diberikan dan harapan – harapan yang ada, tidak dapat lepas dari kemampuan pembiayaan / keuangan daerah di era otonomi. Dengan adanya berbagai amanat undang – undang dan cita – cita otonomi daerah, pemerintah diharapkan membuat kebijaksanaan – kebijaksanaan dan langkah – langkah strategis. Usaha tersebut harus didukung oleh sumber pembiayaan daerah yang memadai dan berdasarkan hukum.

Sumber pembiayaan daerah menurut Undang – undang No. 25 Tahun 1999 adalah :

1. Pendapatan Asli Daerah, yang terdiri dari :
 - a. Hasil pajak daerah

¹⁹⁰ Umar Hamzah, Gatot, Nita. N, dan Ferrianto, *Penyelenggaraan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi Daerah*, dalam http://rudycr.tripod.com/sem2_023/kel3-PSL_sem2_023.htm

- b. Hasil retribusi daerah
 - c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan
 - d. Lain – lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.
2. Dana Perimbangan.
 3. Pinjaman Daerah.
 4. Lain – lain penerimaan yang sah.

Pembiayaan daerah di era otonomi diarahkan pada pembiayaan daerah yang mandiri, dalam arti Pendapatan Asli Daerah memberikan kontribusi yang terbesar sehingga daerah tidak tergantung pembiayaan dari pemerintah pusat.

Pemerintah Kabupaten Semarang memiliki kontribusi Pendapatan Asli Daerah yang masih sangat rendah terhadap APBD. Dari hasil penelitian dapat dilihat bahwa tahun 2002 prosentase Pendapatan Asli Daerah keseluruhan terhadap jumlah seluruh pendapatan daerah adalah sebesar : 10,47%. Pada tahun 2003 prosentase Pendapatan Asli Daerah keseluruhan terhadap jumlah seluruh pendapatan daerah adalah sebesar : 11,08%. Dan pada tahun 2004 prosentase Pendapatan Asli Daerah keseluruhan terhadap jumlah seluruh pendapatan daerah adalah sebesar : 11,72%. Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat bahwa ada kenaikan kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD. Tetapi kenaikan tersebut hanya sedikit sekali. Sedangkan target pemasukan juga mengalami kenaikan. Kontribusi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Semarang terhadap seluruh pendapatan masih sangat minim meskipun pemasukan dari Pendapatan Asli Daerah naik di tiap tahunnya. Hal ini mencerminkan tingginya

tingkat ketergantungan finansial Pemerintah Kabupaten Semarang terhadap pemerintah pusat.

Berdasarkan data di atas dirasa perlu adanya usaha untuk meningkatkan kontribusi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Semarang yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah. Bila Pendapatan Asli Daerah dapat ditingkatkan secara maksimal, Pemerintah Kabupaten Semarang paling tidak akan memiliki tiga keuntungan. Yaitu :

1. Tersedianya dana pembangunan yang besar,
2. Kuantitas dan kualitas program – program pembangunan dapat terus ditingkatkan. Pemerintah Kabupaten Semarang dapat mengembangkan kreatifitasnya dalam membangun daerahnya,
3. Pembiayaan daerah tidak tergantung lagi pada pemerintah pusat.

Usaha untuk meningkatkan pemasukan dari Pendapatan Asli Daerah dapat dilakukan dengan tiga cara, yaitu : peningkatan kualitas instansi terkait, penggalian potensi sumber daya alam, dan pemberdayaan masyarakat.¹⁹¹ Pembahasan pada tesis ini hanya mengenai langkah yang ketiga, yaitu pemberdayaan masyarakat, yang dipusatkan pada pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah yang sedang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang untuk tahun 2005 sampai tahun 2006 dan tahun – tahun berikutnya.

¹⁹¹ Hasil wawancara dengan Kasi Pendaftaran dan Penetapan Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang tanggal 10 Maret 2005.

Usaha pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah oleh Pemerintah Kabupaten Semarang di sini penulis artikan sebagai kebijaksanaan. Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Semarang sebagai sebuah organisasi mengambil keputusan untuk mengatasi masalah yang ada, dimana keputusan tersebut berisikan ketentuan – ketentuan yang dijadikan ketentuan perilaku dalam pengambilan keputusan lebih lanjut yang harus dilakukan oleh kelompok sasaran dan pelaksana kebijaksanaan, penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijaksanaan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.¹⁹²

Istilah kebijaksanaan yang dipergunakan dalam penelitian ini mengacu pada pengertian kebijaksanaan sebagai suatu tindakan yang merupakan arah atau pola tindakan dipergunakan untuk menunjuk perilaku, yang dilakukan oleh pemerintah sebagai aktor atau pejabat pemerintah, suatu lembaga pemerintah melalui birokrasi undang – undang untuk mengatur warga atau masyarakatnya.

B. Pemberdayaan Masyarakat dalam Undang – undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam menyusun rencana strategis dan rencana pembiayaannya masih berdasarkan Undang – undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang – undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah beserta

¹⁹² Mustopadidjaja A.R. *Studi Kebijakan, Perkembangan, dan Penerapannya dalam rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, hal. 16.

peraturan pelaksanaannya, belum berdasarkan Undang - undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang - undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah beserta peraturan pelaksanaannya.¹⁹³ Undang - undang No. 32 Tahun 2004 lebih memberikan perhatian terhadap hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Pemberdayaan masyarakat ini mendapatkan pengaturan yang baru dan akan lebih rinci. Wakil kepala daerah akan mempunyai tugas melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda (Pasal 26 ayat 1 huruf b UU No. 32 Tahun 2004). Koordinasi pemberdayaan masyarakat ini menjadi tugas umum pemerintahan camat (Pasal 126 ayat 3 huruf a UU No. 32 Tahun 2004). Di tingkat Kabupaten / Desa, pemberdayaan masyarakat menjadi tugas lurah, disamping tugas – tugas lain (Pasal 137 ayat 3 huruf b UU No. 32 Tahun 2004).

Undang - undang No. 33 Tahun 2004 mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam undang – undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing – masing tingkat pemerintahan.

¹⁹³ Demikian pula dengan pemerintahan di bawah Kabupaten Semarang masih menggunakan undang – undang otonomi daerah yang lama tersebut sebagai dasar hukum pembuatan dan pelaksanaan kebijaksanaannya.

Keberadaan masyarakat dalam Undang – undang No. 22 Tahun 1999 belum mendapat tempat yang memadai, padahal komponen masyarakat merupakan kekuatan besar yang menentukan keberhasilan otonomi daerah. Undang – undang ini hanya mengatur hubungan dua arah saja yaitu eksekutif dan legislatif, dan ditingkat desa hanya mengatur hubungan kepala desa dengan BPD.¹⁹⁴ Pemberdayaan masyarakat dalam Undang – undang No. 22 Tahun 1999 belum mendapatkan pengaturan, dengan kata lain belum menjadi bagian dari substansi undang – undang seperti yang nampak dalam Undang – undang No. 32 Tahun 2004. Dalam penjelasan Undang – undang No. 22 Tahun 1999 terdapat sedikit penjelasan yang berhubungan dengan pemberdayaan masyarakat sebagai berikut : hal – hal yang mendasar dalam Undang – undang No. 22 Tahun 1999 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal – hal yang mendasar yang dimaksud dalam penjelasan tersebut nampak kurang jelas dan sulit untuk ditafsirkan.

Bila dilihat dalam kerangka kebijaksanaan publik, dengan berlakunya Undang – undang No. 22 Tahun 1999 secara relatif Peraturan Pemerintah tidak dapat menentukan Peraturan Daerah, karena Peraturan Daerah dibuat oleh Eksekutif Daerah bersama dengan Parlemen Daerah, dimana Eksekutif Daerah berada di bawah Eksekutif Pusat / Nasional, namun Parlemen Daerah tidak berada di bawah Parlemen Pusat dan juga tidak di bawah Eksekutif Pusat. Peraturan Daerah dibawah oleh

¹⁹⁴ Newsletter Triwulan Program DINAMIS, edisi No. 4 : Oktober 2002, yang dimuat dalam <http://www.deliveri.org/dinamis/information/newsletter/newsletter04i.htm>

undang – undang. Namun, dengan posisi non – hierarkial antara Provinsi dengan Kabupaten / Kota, maka Peraturan Daerah di Kabupaten / Kota secara relatif tidak dapat langsung ditentukan oleh Peraturan Daerah Provinsi. Namun, dengan tugas koordinatif dari provinsi, maka Peraturan Daerah Provinsi dapat secara efektif menentukan Peraturan Daerah di tingkat Kabupaten / Kota dalam konteks koordinasi antarkabupaten / Kota.¹⁹⁵ Dari penjelasan tersebut dapat dilihat bahwa undang – undang dan Peraturan Daerah di tingkat Provinsi menentukan Peraturan Daerah di tingkat Kabupaten / Kota, beserta dengan kebijaksanaan – kebijaksanaan yang dibuat.

Kebijaksanaan Pemerintah Kabupaten Semarang dalam memberdayakan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah masih didasarkan pada Undang – undang No. 22 Tahun 1999 beserta peraturan pelaksanaannya, dimana seperti yang telah diuraikan di atas, undang – undang ini belum memberikan tempat yang memadai bagi masyarakat serta belum cukup mengatur mengenai pemberdayaan masyarakat.

C. Pemberdayaan Masyarakat untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang Bersumber dari Pajak dan Retribusi Daerah dalam rangka Pembangunan Ekonomi

Manusia adalah kunci keberhasilan pembangunan. Sumber daya manusia merupakan kunci sukses dalam setiap pelaksanaan pembangunan baik dalam skala kecil, menengah maupun sedang. Dalam rangka peningkatan keberhasilan pelaksanaan pembangunan tersebut maka diperlukan kualitas sumberdaya manusia yang memadai. Peningkatan kualitas yang dibarengi oleh peningkatan kuantitas

¹⁹⁵ Riant Nugroho D. *Kebijakan Publik – Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, hal. 62.

sumber daya manusia yang berkualitas di tingkat regional untuk masa - masa sekarang dan yang akan datang perlu dilakukan dan perlu memperoleh / mendapatkan perhatian yang serius dalam penanganannya sehingga potensinya dapat dimanfaatkan secara baik dan benar. Pembangunan regional bukanlah membangun fisik daerah semata - mata, melainkan inti pembangunan daerah adalah membangun sumber daya manusia. Oleh sebab itu, dalam pelaksanaannya, aspek pemberdayaan masyarakat perlu mendapat perhatian yang serius. Dalam rangka ini pula, diwajibkan kepada daerah untuk mempersiapkan sarana dan prasarana pendukung bagi pengembangan sumberdaya manusia dan ilmu pengetahuan dan teknologi, sehingga mampu memberikan dukungan terhadap dilaksanakannya paradigma pembangunan berkelanjutan dan mampu membangun daerah berdasarkan aspirasi daerah yang bersangkutan.¹⁹⁶

Tujuan yang ingin dicapai melalui kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat di sini adalah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Hal ini tercermin dalam Rencana Strategis Daerah (Renstrada) Kabupaten Semarang dimana peningkatan Pendapatan Asli Daerah menjadi salah satu indikator untuk mengetahui keberhasilan secara makro Renstrada.¹⁹⁷ Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa Rencana Strategis Daerah Kabupaten Semarang ditujukan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, disamping beberapa indikator lain.

¹⁹⁶ Joko Christanto, *Otonomi Daerah dan Skenario Indonesia 2010 dalam Konteks Pembangunan Daerah dengan Pendekatan Kewilayahan (Regional Development Approach)*, artikel dalam http://rudycr.250x.com/sem1_012/joko_christanto.htm.

¹⁹⁷ Lampiran II, *Op. Cit.* Hal. V - 2.

Berdasarkan Perda No. 2/PD/1969 tentang Bentuk Lambang Kabupaten Semarang, maka sesanti daerah Kabupaten Semarang adalah "DHARMOTTAMA SATYA PRAJA" yang artinya "Berbuat yang Terbaik untuk Kepentingan Rakyat". Hal ini berarti seluruh produk hukum dan kebijaksanaan Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang berorientasi pada kepentingan rakyat. Bila berorientasi pada kepentingan rakyat maka para pembuat hukum dan kebijaksanaan harus mengetahui kondisi masyarakatnya dan mendengar aspirasi dari masyarakat.

Produk hukum yang baik dapat dikatakan sebagai produk hukum yang responsif. Produk hukum yang responsif ini merupakan hasil dari hukum responsif, yaitu hukum sebagai fasilitator dari respons terhadap kebutuhan - kebutuhan sosial dan aspirasi - aspirasi sosial.¹⁹⁸ Proses pembuatan hukumnya disertai dengan menampung aspirasi dari masyarakat yang menjadi sasaran produk hukum tersebut; sehingga produk hukum yang dihasilkan dapat berguna untuk melayani masyarakat dan institusi - institusi untuk mencapai tidak hanya keadilan formal, tetapi juga keadilan substantif.

Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang, dalam membuat produk hukum daerah, mengikutsertakan perwakilan dari masyarakat melalui program dialog yang dilaksanakan setahun sekali. Program dialog ini dilaksanakan oleh Bagian Hukum Sekretaris Daerah Kabupaten Semarang yang bekerja sama juga dengan kecamatan. Pertemuan tersebut diisi dengan kegiatan sosialisasi peraturan perundang - undangan

¹⁹⁸ Pembahasan lengkap mengenai hukum yang responsif dapat dilihat dalam Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition : Toward Responsive Law*, Harper & Row Publisher, 1978.

pusat dan daerah¹⁹⁹ serta untuk menampung aspirasi masyarakat guna membuat produk hukum daerah yang responsif.²⁰⁰ Hasil dari dialog tersebut selanjutnya akan dilaporkan kepada Bupati.

Kebijaksanaan publik tidak dibuat tanpa tujuan tertentu. Kebijakan pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Semarang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu, sesuai penelitian dalam tesis ini adalah untuk meningkatkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah.

Hanif Nurcholis²⁰¹ mengatakan bahwa ada (4) empat ciri penting yang melekat pada pengertian kebijakan. Pertama, kebijakan adalah suatu tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat. Kedua, kebijakan dibuat melalui tahap – tahap yang sistematis sehingga semua variabel pokok dari semua permasalahan yang akan dipecahkan tercakup. Ketiga, kebijakan harus dapat dilaksanakan oleh organisasi pelaksana. Keempat, kebijakan perlu dievaluasi sehingga diketahui berhasil tidaknya dalam menyelesaikan masalah. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Semarang dalam pemberdayaan masyarakat telah sesuai dengan empat ciri – ciri di atas.

¹⁹⁹ Sosialisasi tersebut juga dilakukan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Semarang melalui program penyuluhan dan siaran di radio Suara Serasi.

²⁰⁰ Wawancara dengan Kasubag Dokumentasi Hukum Sekwilda Kabupaten Semarang, tanggal 18 Maret 2005.

²⁰¹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, hal. 160.

Perumusan kebijaksanaan publik dapat digolongkan dalam beberapa model.

Thomas R. Dye merumuskan model – model perumusan kebijaksanaan publik secara lengkap dalam 9 (sembilan) model formulasi kebijaksanaan, yaitu²⁰² :

1. Model Kelembagaan (*Institutional*)
2. Model Proses (*Process*)
3. Model Kelompok (*Group*)
4. Model Elite (*Elite*)
5. Model Rasional (*Rational*)
6. Model Inkremental (*Incremental*)
7. Model Teori Permainan (*Game Theory*)
8. Model Pilihan Publik (*Public Choice*)
9. Model Sistem (*System*)

Model lain di luar yang diinventarisir Dye antara lain²⁰³ :

1. Model Pengamatan Terpadu
2. Model Demokratis
3. Model Strategis

Keduabelas model tersebut tidak dibahas seluruhnya dalam tesis ini, tetapi hanya satu model saja yang penulis rasa cocok dengan model formulasi kebijaksanaan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Semarang.

Rencana Strategis Daerah Kabupaten Semarang bila dicermati akan ditemukan analisis yang disusun berdasarkan visi, misi, rumusan potensi, kekuatan, kelemahan,

²⁰² Riant Nugroho D. *Op. Cit.* Hal. 108.

²⁰³ *Ibid*, hal. 109.

peluang dan ancaman potensi daerah dan langkah – langkah strategis untuk melaksanakan visi dan misi daerah. Panduan yang menjadi dasar adalah Peraturan Daerah Kabupaten Semarang No. 3 Tahun 2002 tentang Rencana Strategis Daerah Kabupaten Semarang Tahun 2002 – 2006 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2002 tentang Rencana Strategis Daerah Kabupaten Semarang Tahun 2002 – 2006. Berdasarkan hal ini maka dapat disimpulkan bahwa model perumusan kebijaksanaan yang dipakai adalah model strategis. Pendekatan ini menggunakan rumusan runtutan perumusan strategi sebagai basis perumusan kebijaksanaan.

Proses perumusan strategi sendiri disusun dalam langkah – langkah sebagai berikut²⁰⁴ :

1. Memprakarsai dan menyepakati proses perencanaan strategis yang meliputi kegiatan memahami manfaat proses perencanaan strategis, mengembangkan kesepakatan awal,
2. Merumuskan panduan proses,
3. Memperjelas mandat dan misi organisasi, yang meliputi kegiatan perumusan misi dan mandat organisasi,
4. Menilai kekuatan dan kelemahan, peluang dan ancaman. Proses ini melibatkan kegiatan perumusan hasil kebijaksanaan yang diinginkan, manfaat – manfaat kebijaksanaan, analisa SWOT (penilaian lingkungan eksternal dan internal), proses penilaian dan panduan proses penilaian itu sendiri,

²⁰⁴ Bryson, 2002 dalam *Ibid*, hal. 128 – 129.

5. Mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi. Proses ini melibatkan kegiatan – kegiatan merumuskan hasil dan manfaat yang diinginkan dari kebijaksanaan, merumuskan contoh – contoh isu strategis, mendeskripsikan isu – isu strategis,
6. Merumuskan strategi untuk mengelola isu.

Pemerintah Kabupaten Semarang telah sangat baik dalam membuat kebijaksanaannya untuk mewujudkan visi dan misinya yang disertai dengan analisis kondisi dan potensi, arah dan kebijaksanaan daerah, analisa lingkungan strategis berbagai bidang, permasalahan pokok (isu strategis), serta langkah – langkah strategis pembangunan daerah. Bahkan Pemerintah Kabupaten Semarang telah berhasil meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya. Tetapi bila dilihat mengenai kontribusinya terhadap APBD, pemasukan dari Pendapatan Asli Daerah yang berhasil ditingkatkan ini belum seberapa. Masih sangat kecil. Dalam hal ini diperlukan usaha yang lebih keras, kreatif, hemat biaya, berorientasi tujuan, dan Pemerintah Kabupaten Semarang perlu belajar lebih jauh mengenai kebijaksanaan publik yang lebih baik.

Karakteristik kebijaksanaan publik yang baik adalah sebagai berikut²⁰⁵ :

- a. Merupakan respon yang positif dan pro aktif terhadap kepentingan publik,
- b. Merupakan hasil dari konsultasi publik, debat publik, atau analisis yang mendalam, rasional dan ditujukan untuk kepentingan umum,

²⁰⁵ Badjuri dan Teguh, *Kebijakan Publik Konsep dan Strategi*, hal. 101 – 102.

- c. Merupakan hasil dari manajemen partisipatif yang tetap membuka diri terhadap masukan dan input sepanjang belum ditetapkan sebagai kebijaksanaan,
- d. Akan menghasilkan rencana kebijaksanaan yang mudah dipahami, mudah dilakukan, mudah dievaluasi, indikatornya jelas sehingga mekanisme akuntabilitasnya mudah pula,
- e. Merupakan produk pemikiran yang panjang yang telah mempertimbangkan berbagai hal yang mempengaruhinya,
- f. Merupakan perencanaan yang bervisi ke depan dan berdimensi luas yang tidak diabdikan untuk kepentingan sesaat semata – mata.

Pemerintah Kabupaten Semarang perlu memperhatikan hal – hal di atas sehingga dapat memecahkan masalah yang dihadapi dengan lebih baik.

Pemberdayaan masyarakat yang sekarang tengah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Semarang sebagai kebijaksanaan strategis untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah, masih berlandaskan Undang – undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang – undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah beserta peraturan pelaksanaannya, sampai tahun 2006.

Kebijaksanaan Pemerintah Kabupaten Semarang dalam pemberdayaan masyarakat didasarkan atau selalu di landaskan pada peraturan perundangundangan dan bersifat memaksa (otoritatif). Di sini terlihat jelas hubungan antara hukum dan kebijaksanaan. Hukum di sini menjadi dasar pembuatan kebijaksanaan pemberdayaan

masyarakat. Disamping itu bila dilihat dari latar belakang dibentuknya suatu peraturan perundangan, hukum digunakan sebagai sarana untuk mewujudkan kebijaksanaan publik. Di samping itu, hukum juga berperan untuk membantu pemerintah dalam usaha menemukan alternatif kebijaksanaan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat.²⁰⁶

Pemerintah dapat memberi kekuatan hukum pada setiap kebijaksanaan yang diambil, dan hanya pemerintah yang mempunyai kewenangan dan kekuatan untuk memberlakukan suatu kebijaksanaan kepada seluruh rakyat, dan pemerintah yang dapat memaksakan berlakunya kebijaksanaan pada masyarakat.

Sesuai dengan teori yang diberikan oleh Thomas R. Dye, dapat dilihat secara lingkup kedaerahan bahwa Pemerintah Kabupaten Semarang telah memberikan pengesahan / legitimasi terhadap kebijaksanaan – kebijaksanaan daerah sehingga kebijaksanaan – kebijaksanaan tersebut menjadi suatu kewajiban yang harus ditaati dan dilaksanakan oleh pemegang peran maupun masyarakat. Kebijakan tersebut bersifat universal dalam arti bahwa kebijaksanaan Pemerintah Kabupaten Semarang dapat disebarluaskan pada seluruh warga masyarakat, sedangkan kebijaksanaan yang lain hanya dapat mencapai bagian kecil dari anggota masyarakatnya. Hanya Pemerintah Kabupaten Semarang yang memegang hak monopoli untuk memaksakan secara sah kebijaksanaan pada anggota masyarakat, sehingga ia dapat memberikan sanksi pada mereka yang tidak dapat menaatinya.

²⁰⁶ Bandingkan dengan Esmi Warassih Pujirahayu, *Pranata Hukum, sebuah Telaah Sosiologis*, Op. Cit., hal. 130, 131.

Pemerintah yang baik (*good local governance*) memfokuskan kepada struktur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memperhatikan proses kontrol internal kebijaksanaan²⁰⁷. Kebijakan dengan kondisi demikian, pemerintahan daerah mengatur dirinya dalam tata kelola (*self governing area*) sebagai elemen yang menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah, berdasarkan pemahaman. Maka semua kelembagaan daerah harus bekerja sama dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dan memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sedangkan prinsip – prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good local governance*) adalah²⁰⁸ :

- a. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
- b. *Transprancy*. Transparansi ini di bangun atas dasar kebebasan arus informasi, proses, lembaga dan informasi secara langsung dapat di terima oleh mereka yang membutuhkan, informasi harus dapat difahami dan dapat di monitor.
- c. *Consensus and Orientation*. *Good governance* menjadi perantar kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijaksanaan maupun sprosedur.
- d. *Effectifness and Efficiency*. Penciptaan proses dan lembaga sebaik mungkin disesuaikan dengan yang digariskan melalui pendayagunaan sumber – sumber yang tersedia.

²⁰⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor – faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, hal. 10.

²⁰⁸ Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hal. 187.

- e. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggungjawab kepada publik dan lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi keputusan yang dibuat, dimana keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
- f. *Strategic vision*. Para pemimpin dan publik memiliki visi strategis jauh ke depan, membangun masa depan yang lebih baik berdasarkan nilai – nilai kemanusiaan yang universal dan mensejahterakan.

Implementasi kebijaksanaan melibatkan unsur – unsur yang terlibat dalam membuat serta merumuskan peraturan daerah, sehingga seoptimal mungkin, dapat melaksanakan kegiatan secara formil, dan secara obyektifnya dapat dilaksanakan. Dan dalam hal pembuatan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang diklasifikasikan menjadi urusan dan tanggungjawab daerah itu dan disahkan oleh lembaga yang terkait dan berwenang.

Kebijaksanaan Pemerintah Kabupaten Semarang dalam pemberdayaan masyarakat dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dalam rangka pembangunan ekonomi dilakukan melalui berbagai bidang. Tetapi untuk membatasi pembahasan dalam tesis ini dan disesuaikan dengan program studi yang penulis ambil, yaitu hukum ekonomi dan teknologi, penulis hanya mencantumkan dua bidang pemberdayaan saja, yaitu bidang hukum dan bidang ekonomi.

Pemberdayaan masyarakat di bidang hukum berkaitan dengan pemberian informasi mengenai hukum dan peningkatan peran serta / akses masyarakat ke dalam

birokrasi pembentukan peraturan daerah. Pemberian informasi mengenai hukum kepada masyarakat adalah untuk meningkatkan kesadaran wajib pajak dan wajib retribusi dalam melaksanakan kewajiban masing – masing dalam membayar pajak dan atau retribusi daerah. Pemberian informasi hukum ini dapat disebut sebagai penyuluhan hukum, yang dapat membuat masyarakat memahami aturan – aturan hukum, hak serta kewajiban menurut hukum dan prosedur hukum dalam menyelesaikan masalah – masalah yang dihadapi serta masyarakat akan dapat menaati dan mematuhi hukum atas kesadaran sendiri tanpa paksaan atau ancaman dari siapapun.²⁰⁹ Dari sisi lain dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Semarang dapat dikatakan telah melakukan komunikasi hukum. Komunikasi hukum ialah menginformasikan hukum kepada pihak yang menjadi sasaran informasi tersebut, yaitu masyarakat, baik langsung ataupun tidak langsung yang dapat berupa lambang, kode, bahasa, bicara, gerak, dan sebagainya, dengan harapan munculnya reaksi positif atau negatif melalui perubahan sikap dan perilaku dari pihak yang menerima informasi tersebut.²¹⁰

Peningkatan peran serta / akses masyarakat ke dalam birokrasi pembentukan peraturan daerah memiliki tujuan untuk menyempurnakan dan memperbarui peraturan perundang – undangan daerah untuk mendukung kegiatan perekonomian dan pelayanan kepada masyarakat serta pemberdayaan masyarakat. Peraturan yang terbentuk nantinya diharapkan merupakan peraturan hukum yang berbasis pemberdayaan masyarakat. Tujuan yang kedua adalah untuk sosialisasi peraturan

²⁰⁹ O.K. Khaeruddin, *Sosiologi Hukum*, hal. 100 – 101.

²¹⁰ Martono Hirani, *Komunikasi Hukum Dalam Pembangunan*, hal. 8.

perundang – undangan pusat maupun daerah dan penampungan aspirasi masyarakat yang nantinya akan diakomodir dalam peraturan daerah.

Peraturan daerah yang terbentuk nantinya, khususnya yang mengatur mengenai pajak dan retribusi daerah, merupakan perikatan yang timbul karena undang – undang yang mewajibkan seseorang yang memenuhi syarat yang ditentukan dalam undang – undang, untuk membayar suatu jumlah tertentu kepada negara yang dapat dipaksakan, dengan tiada mendapat imbalan secara langsung dapat ditunjuk, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran – pengeluaran negara. Pajak ini dapat digunakan sebagai alat / sarana untuk mencapai tujuan tertentu dalam masyarakat yang ada di luar bidang keuangan negara. Pemerintah Kabupaten Semarang mempunyai kekuasaan untuk memaksa masyarakat Kabupaten Semarang untuk membayar pajak dan retribusi daerah.

Bila dilihat dari segi makroekonomi, pajak merupakan pendapatan bagi masyarakat yang digunakan untuk membiayai pengeluaran – pengeluaran masyarakat (negara). Pajak – pajak dalam masyarakat dapat digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan ekonomi. Hasil dari pajak dan retribusi daerah digunakan oleh Pemerintah Kabupaten Semarang untuk membiayai pembangunan khususnya di bidang ekonomi. Hasil tersebut juga digunakan untuk membiayai program – program pemberdayaan masyarakat yang sasarannya adalah masyarakat itu sendiri. Di sini diperlukan adanya dua sisi yang berjalan dengan baik, yaitu di satu sisi dibutuhkan kesadaran masyarakat yang tinggi untuk membayar kewajibannya dalam pajak dan retribusi dan di sisi yang lain diperlukan adanya pengelolaan hasil pajak dan retribusi

daerah yang benar dan jujur dari pemerintah sehingga sampai pada sasaran penggunaannya.

Peraturan daerah mengenai pajak dan retribusi daerah baru yang diundangkan atau pungutan pajak yang melampaui batas kemampuan akan mendapatkan tantangan yang hebat dari masyarakat, atau masyarakat akan berusaha menyelundupi peraturan pajak dengan berbagai cara. Dan akibatnya ialah uang tidak atau kurang masuk ke dalam kas negara. Di sinilah terletak pentingnya program dialogis antara pemerintah daerah dengan masyarakat seperti yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Semarang. Dapat dikatakan bahwa peraturan daerah mengenai pajak dan retribusi yang dikeluarkan adalah hasil kesepakatan antara pemerintah daerah (regulator) dengan masyarakat sebagai sasaran regulasi.

Perlu disadari bersama antara *fiscus* dan wajib pajak dan wajib retribusi bahwa pajak dan retribusi daerah merupakan sumber pembiayaan pembangunan dan alat untuk pemerataan pendapatan. Hal ini penting untuk mencegah adanya korupsi / penggelapan hasil pajak dan penghindaran / manipulasi pajak yang harus dibayarkan. Pembangunan ini dibiayai dari uang masyarakat dan untuk masyarakat juga.

Pembuatan peraturan daerah di bidang perpajakan juga membutuhkan kebijaksanaan perpajakan yang baik. Fungsi pajak tidak semata – mata untuk memperoleh pendapatan, tetapi pajak juga digunakan untuk tujuan – tujuan di luar sektor keuangan. Kebijakan – kebijakan Pemerintah Kabupaten Semarang mengenai pemberdayaan masyarakat di bidang ekonomi dilaksanakan untuk mengembangkan agrobisnis pertanian dan kehutanan yang berwawasan lingkungan

guna meningkatkan nilai tambah dan daya saing pertanian, perkebunan, kehutanan maupun peternakan yang dapat memperluas lapangan kerja, meningkatkan produksi dan distribusi, meningkatkan kemampuan usaha kecil, menengah dan koperasi agar memiliki kemandirian, profesionalisme dan berkeunggulan kompetitif serta meningkatkan pendapatan masyarakat, memperluas kesempatan berusaha, yang pada akhirnya nanti dapat meningkatkan penerimaan dari pajak dan retribusi daerah.

Ekonomi merupakan bentuk pengorganisasian masyarakat yang mempunyai tujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam rangka memenuhi kebutuhannya ini maka muncul kecenderungan bahwa setiap individu akan berusaha mencapainya secara maksimal. Hal ini didasarkan pada prinsip – prinsip ekonomi yang rasional, seperti efisiensi dan prinsip keuntungan maksimal. Persoalan akan muncul apabila setiap individu dalam masyarakat memburu kebutuhannya sendiri – sendiri, dan berusaha untuk mencapai kepuasan bagi diri masing – masing secara maksimal. Dan pada tingkatan tertentu akan muncul kekacauan.

Hukum memberikan pengaruh (mengontrol) terhadap kegiatan ekonomi, dan mengarahkan dalam bentuk kaidah – kaidah bagi perbuatan yang tergolong dalam perbuatan ekonomi, yaitu mengenai apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan dalam proses ekonomi. Sementara di sisi lain ekonomi mempunyai pengaruhnya tersendiri (yang sangat besar) terhadap hukum. Pengaruh ini dalam bentuk pertimbangan – pertimbangan ekonomis (untung – rugi) akan sangat berpengaruh (mengkondisikan) terhadap bekerjanya hukum.

Hukum bagi masyarakat yang menjadi sasaran kebijaksanaan diharapkan memiliki fungsi menertibkan kegiatan – kegiatan ekonomi masyarakat, menjamin pelaksanaan hak dan kewajiban secara seimbang dan sebagai katalisator dalam menjaga keseimbangan dan keharmonisan kepentingan – kepentingan yang ada, secara konkret melalui berbagai peraturan daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Semarang.

Retribusi harus elastis terhadap pertumbuhan penduduk dan pendapatan. Retribusi – retribusi cenderung tidak responsif terhadap inflasi. Retribusi hampir selalu didasarkan pada tarif per unit layanan yang tetap dan suatu wewenang mengambil keputusan diperlukan untuk meningkatkan retribusi bila biaya – biaya naik. Retribusi daerah yang dipungut Pemerintah Kabupaten Semarang sesuai dengan tarif yang harus dikenakan pada wajib retribusi. Administrasi retribusi dapat diefisienkan dengan mencantumkan pembebanan sanksi. Pemerintah Kabupaten Semarang telah melakukan hal ini. Bagi wajib retribusi yang tidak membayar tepat waktunya atau kurang membayar, dikenai sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% setiap bulan dari besarnya retribusi yang terutang yang tidak atau kurang dan tagihan dengan menggunakan STRD (Surat Tagihan Retribusi Daerah). Retribusi yang dipungut oleh Pemerintah Kabupaten Semarang dapat dikatakan sebagai kesepakatan politis antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya karena proses pembentukannya melalui program dialogis antara regulator dengan masyarakat.

Pemberdayaan masyarakat yang akan datang tidak lagi berdasarkan Undang – undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang – undang No. 25

Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah beserta peraturan pelaksanaannya, tetapi akan disusun berdasarkan Undang - undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang - undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah beserta peraturan pelaksanaannya.

Undang - undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengarahkan daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah akan ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek - aspek hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas - luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Undang - undang ini menggantikan Undang - undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah karena tidak lagi sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah.

Perubahan Undang - undang No. 22 Tahun 1999, disamping karena adanya perubahan Undang - undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, juga

memperhatikan beberapa Ketetapan MPR dan Keputusan MPR, seperti : Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA pada sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tahun 2002 dan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 5/MPR/2003 tentang Penugasan Kepada MPR RI Untuk Menyampaikan Saran Atas Laporan Pelaksanaan Keputusan MPR RI oleh Presiden, DPR, BPK, dan MA pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2003.

Perubahan terhadap Undang – undang No. 22 Tahun 1999 ini juga memperhatikan berbagai undang – undang yang terkait di bidang politik diantaranya Undang – undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang – undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang – undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu juga diperhatikan undang – undang yang terkait di bidang keuangan negara, yaitu Undang – undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang – undang No. 1 Tahun 2004

tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang – undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Atas Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas – luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang – undang No. 32 Tahun 2004. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijaksanaan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar – benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu

memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara Daerah dengan Daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar Daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antardaerah dengan Pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Disamping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang – undangan.

Undang – undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ingin mengadakan pengaturan hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dan antarpemerintahan Daerah adil dan selaras dan mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui

penyediaan sumber – sumber pendanaan berdasarkan kewenangan Pemerintah Pusat, Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Selain itu undang – undang ini mengganti Undang – undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah karena sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan serta tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah.

Pasal 18A ayat (2) Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang – undang. Dengan demikian, pasal ini merupakan landasan filosofis dan landasan konstitusional pembentukan undang – undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.

Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA merekomendasikan kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat agar melakukan perubahan yang bersifat mendasar dan menyeluruh terhadap Undang – undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang – undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sejalan dengan amanat TAP MPR tersebut serta adanya perkembangan dalam peraturan perundang –

undangan di bidang Keuangan Negara yaitu Undang – undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang – undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang – undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, menyebabkan terjadinya perubahan yang bersifat mendasar dan menyeluruh dalam sistem Keuangan Negara. Dengan demikian, Undang – undang No. 25 Tahun 1999 perlu diperbaharui serta diselaraskan dengan Undang – undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembentukan undang – undang tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam undang – undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing – masing tingkat pemerintahan.

Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan Daerah.

Pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama. Yakni fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh Pemerintah, sedangkan

fungsi alokasi oleh Pemerintahan Daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar – dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada Daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip – prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan agar terlaksana secara efisien dan efektif serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, maka diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah dibiayai dari APBN, baik kewenangan Pusat yang didekonsentrasikan kepada Gubernur atau ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dan / atau Desa atau sebutan lainnya dalam rangka Tugas Pembantuan.

Sumber – sumber pendanaan pelaksanaan Pemerintahan Daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain – lain Pendapatan Yang Sah.

Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan lain – lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Dana Perimbangan merupakan pendanaan Daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu Daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara Pusat dan Daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antardaerah. Ketiga komponen Dana Perimbangan ini merupakan sistem transfer dana dari Pemerintah serta merupakan satu kesatuan yang utuh.

DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dibagikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase tertentu. Pengaturan DBH dalam undang – undang ini merupakan penyelarasan dengan Undang – undang No. 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000. Dalam undang – undang ini dimuat pengaturan mengenai Bagi Hasil penerimaan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 / 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 serta sektor pertambangan panas bumi sebagaimana dimaksud dalam Undang – undang No. 27

Tahun 2003 tentang Panas Bumi. Selain itu, dana reboisasi yang semula termasuk bagian dari DAK, dialihkan menjadi DBH.

DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antardaerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi Daerah. DAU suatu Daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu Daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan Daerah (*fiscal need*) dan potensi Daerah (*fiscal capacity*). Dalam undang – undang ini ditegaskan kembali mengenai formula celah fiskal dan penambahan variabel DAU. Alokasi DAU bagi Daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, Daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

DAK dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan – kegiatan khusus di Daerah tertentu yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan Daerah.

Undang – undang ini juga mengatur hibah yang berasal dari pemerintah negara asing, badan / lembaga asing, badan / lembaga internasional, Pemerintah, badan / lembaga dalam negeri atau perseorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah, maupun

dalam bentuk barang dan / atau jasa termasuk tenaga ahli, dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali.

Dalam lain – lain pendapatan selain hibah, undang – undang ini juga mengatur pemberian Dana Darurat kepada Daerah karena bencana nasional dan / atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi dengan dana APBD. Di samping itu, Pemerintah juga dapat memberikan Dana Darurat pada Daerah yang mengalami krisis solvabilitas, yaitu Daerah yang mengalami krisis keuangan berkepanjangan. Untuk menghindari menurunnya pelayanan kepada masyarakat setempat, Pemerintah dapat memberikan Dana Darurat kepada Daerah tersebut setelah dikonsultasikan terlebih dahulu dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pinjaman Daerah merupakan salah satu sumber Pembiayaan yang bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi Daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Pembiayaan yang bersumber dari pinjaman harus dikelola secara benar agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi Keuangan Daerah sendiri serta stabilitas ekonomi dan moneter secara nasional. Oleh karena itu, Pinjaman Daerah perlu mengikuti kriteria, persyaratan, mekanisme, dan sanksi Pinjaman Daerah yang diatur dalam undang – undang ini.

Dalam undang – undang ini juga ditegaskan bahwa Daerah dilarang melakukan pinjaman langsung ke luar negeri. Pinjaman yang bersumber dari luar negeri hanya dapat dilakukan melalui Pemerintah dengan mekanisme penerusan pinjaman. Pengaturan ini dimaksudkan agar terdapat prinsip kehati-hatian dan kesinambungan fiskal dalam kebijakan fiskal dan moneter oleh Pemerintah. Di lain pihak, Pinjaman

Daerah tidak hanya dibatasi untuk membiayai prasarana dan sarana yang menghasilkan penerimaan, tetapi juga dapat untuk membiayai proyek pembangunan prasarana dasar masyarakat walaupun tidak menghasilkan penerimaan. Selain itu, dilakukan pembatasan pinjaman dalam rangka pengendalian defisit APBD dan batas kumulatif pinjaman Pemerintah Daerah.

Daerah juga dimungkinkan untuk menerbitkan obligasi Daerah dengan persyaratan tertentu, serta mengikuti peraturan perundang – undangan di bidang pasar modal dan memenuhi ketentuan nilai bersih maksimal obligasi Daerah yang mendapatkan persetujuan Pemerintah. Segala bentuk akibat atau risiko yang timbul dari penerbitan obligasi Daerah menjadi tanggung jawab Daerah sepenuhnya.

Pengelolaan keuangan dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada para pemangku kepentingan yang sudah menjadi tuntutan masyarakat. Semua penerimaan dan pengeluaran yang menjadi hak dan kewajiban Daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD. Dalam pengadministrasian Keuangan Daerah, APBD, Perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Surplus APBD digunakan untuk membiayai Pengeluaran Daerah tahun anggaran berikutnya, membentuk Dana Cadangan, dan penyertaan modal dalam Perusahaan Daerah. Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber Pembiayaan untuk menutup defisit tersebut.

Pengaturan Dana Dekonsentrasi bertujuan untuk menjamin tersedianya dana bagi pelaksanaan kewenangan Pemerintah yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah. Dana Tugas Pembantuan untuk menjamin tersedianya dana bagi pelaksanaan kewenangan Pemerintah yang ditugaskan kepada Daerah.

Dalam undang – undang ini ditegaskan bahwa pengadministrasian dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dilakukan melalui mekanisme APBN, sedangkan pengadministrasian dana desentralisasi mengikuti mekanisme APBD. Hal ini dimaksudkan agar penyelenggaraan pembangunan dan Pemerintahan Daerah dapat dilakukan secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

Dalam rangka meningkatkan pelaksanaan desentralisasi berdasarkan prinsip transparansi dan akuntabilitas, diperlukan adanya dukungan sistem informasi Keuangan Daerah. Sistem tersebut antara lain dimaksudkan untuk perumusan kebijaksanaan dan pengendalian fiskal nasional.

Berdasarkan pemikiran sebagaimana diuraikan di atas, maka pokok – pokok muatan undang – undang ini adalah sebagai berikut :

- a. Penegasan prinsip – prinsip dasar perimbangan keuangan Pemerintah dan Pemerintahan Daerah sesuai asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan;
- b. Penambahan jenis Dana Bagi Hasil dari sektor Pertambangan Panas Bumi, Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25/29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21;

- c. Pengelompokan Dana Reboisasi yang semula termasuk dalam komponen Dana Alokasi Khusus menjadi Dana Bagi Hasil;
- d. Penyempurnaan prinsip pengalokasian Dana Alokasi Umum;
- e. Penyempurnaan prinsip pengalokasian Dana Alokasi Khusus;
- f. Penambahan pengaturan hibah dan dana darurat;
- g. Penyempurnaan persyaratan dan mekanisme pinjaman Daerah, termasuk obligasi Daerah;
- h. Pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan;
- i. Penegasan pengaturan Sistem Informasi Keuangan Daerah; dan
- j. Prinsip akuntabilitas dan responsibilitas dalam undang – undang ini dipertegas dengan pemberian sanksi.

Undang – undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mencantumkan istilah “Pemberdayaan Masyarakat” berikut pengaturannya. Pemberdayaan masyarakat diupayakan dengan mengikutsertakan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan pembangunan, dan pengelolaan kawasan perkotaan. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijaksanaan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pemberdayaan masyarakat merupakan hal yang penting untuk dilakukan dan telah masuk dalam undang – undang otonomi daerah yang baru. Pemberdayaan masyarakat ini mendapatkan pengaturan yang baru dan akan lebih rinci. Wakil kepala daerah akan mempunyai tugas melaksanakan pemberdayaan perempuan dan

pemuda (Pasal 26 ayat 1 huruf b UU No. 32 Tahun 2004). Koordinasi pemberdayaan masyarakat ini menjadi tugas umum pemerintahan camat (Pasal 126 ayat 3 huruf a UU No. 32 Tahun 2004). Di tingkat Kabupaten / Desa, pemberdayaan masyarakat menjadi tugas lurah, disamping tugas – tugas lain (Pasal 137 ayat 3 huruf b UU No. 32 Tahun 2004).

Pemberdayaan masyarakat adalah suatu proses dimana masyarakat, terutama mereka yang miskin sumber daya, kaum perempuan dan kelompok yang terabaikan lainnya, didukung agar mampu meningkatkan kesejahteraannya secara mandiri. Dalam proses ini, lembaga berperan sebagai fasilitator yang mendampingi proses pemberdayaan masyarakat. Pada prinsipnya masyarakatlah yang menjadi aktor dan penentu pembangunan. Usulan - usulan masyarakat merupakan dasar bagi program pembangunan lokal, regional, bahkan menjadi titik pijak bagi program nasional.²¹¹

Aspek penting dalam suatu program pemberdayaan masyarakat adalah program yang disusun sendiri oleh masyarakat, menjawab kebutuhan dasar masyarakat, mendukung keterlibatan kaum miskin, perempuan, buta huruf dan kelompok terabaikan lainnya, dibangun dari sumber daya lokal, sensitif terhadap nilai - nilai budaya setempat, memperhatikan dampak lingkungan, tidak menciptakan ketergantungan, berbagai pihak terkait terlibat, serta berkelanjutan.²¹²

Menjalankan pendekatan pemberdayaan masyarakat pada tingkat penentu kebijaksanaan akan meningkatkan efektivitas dan efisiensi penggunaan sumber daya

²¹¹ Diambil dari artikel mengenai Pemberdayaan Masyarakat dalam http://www.deliveri.org/guidelines/policy/pg_3/pg_3_summaryi.htm

²¹² *Loc. It.*

pembangunan yang semakin terbatas. Hal ini akan meningkatkan kesesuaian program pembangunan dengan kenyataan setempat dan memperkuat keberlanjutan program karena masyarakat mempunyai rasa memiliki dan tanggung jawab.²¹³

Banyak program donor -baik bilateral maupun multilateral- dan program – program lembaga non pemerintah (Lembaga Swadaya Masyarakat salah satu di antaranya) yang berhasil memperkenalkan dasar – dasar pemberdayaan masyarakat selama sekian waktu lamanya. Program ini secara umum berkonsentrasi pada pengembangan keterampilan dan perilaku di tingkat kelompok tani. Perubahan pada tingkat kebijaksanaan, terutama mereka yang berada dalam situasi pemerintahan, terabaikan. Padahal perubahan kelembagaan sangat besar kontribusinya terhadap peningkatan kehidupan masyarakat dalam menanggulangi kemiskinan dalam skala besar. Kenyataannya, perubahan struktur dan kebijaksanaan yang dibutuhkan untuk mendukung Pemberdayaan Masyarakat membutuhkan lebih banyak sumberdaya dibandingkan untuk tingkat lapangan.²¹⁴

Terdapat sejumlah kendala kebijaksanaan dan kelembagaan dalam menerapkan pendekatan pemberdayaan masyarakat yang berhasil. Kendala ini antara lain adalah terbatasnya komitmen dan pemahaman manajer senior dan para penentu kebijaksanaan terhadap prinsip dan keuntungan yang bisa diperoleh dari pendekatan pemberdayaan masyarakat serta kurangnya orientasi pada klien oleh aparat pemerintah di semua tingkatan. Di samping itu, kendala finansial masih membatasi penentuan keputusan tingkat lokal. Lebih jauh lagi, penyusunan kebijaksanaan rinci

²¹³ *Loc. It.*

²¹⁴ *Loc. It.*

menghambat timbulnya kreativitas lokal. Kendala lain adalah kekurangan data monitoring dan evaluasi serta masih adanya struktur pemerintahan dan proses perencanaan yang bersifat membatasi.²¹⁵

Terdapat beberapa strategi dan langkah kunci untuk mempromosikan dasar - dasar pemberdayaan masyarakat dalam penyusunan kebijaksanaan dan program nasional. Meningkatnya kesadaran dan dorongan untuk membahas tentang kebijaksanaan pada tingkat manajer senior merupakan komponen yang vital. Program - program yang paling sesuai dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat harus diidentifikasi, dan kemampuan untuk mendukung dan koordinasi di tingkat senior / pusat, haruslah diperkuat. Strategi informasi dan komunikasi yang mantap akan menyokong diskusi antardepartemen. Hal ini telah membuktikan pentingnya untuk mengidentifikasi dan membangun kemampuan para "ahli" dan "jawara" / "pendukung proyek" yang mampu membantu orang lainnya. Bukti tentang efektivitas dan efesiensi pendekatan pemberdayaan masyarakat akan membantu dalam pembangunan komitmen antarpara manajer senior dan penentu kebijaksanaan.²¹⁶

Pelatihan adalah kegiatan kunci, baik dalam pelaksanaan proses pemberdayaan masyarakat di tingkat lapangan, maupun dalam meningkatkan kebijaksanaan dan lingkungan kelembagaan. Elemen pokok dalam program pelatihan untuk mendukung kebijaksanaan dan memperbaharui lembaga termasuk pengenalan dan dasar - dasar pemberdayaan masyarakat, analisa kebijaksanaan dan dasar - dasar pembaharuan, reorientasi dan restrukturisasi pelayanan pemerintah, manajemen perubahan,

²¹⁵ *Loc. It.*

²¹⁶ *Loc. It.*

perencanaan dan manajemen program dan proyek secara partisipatif, manajemen daur proyek, *total quality management*, serta monitoring dan evaluasi program.²¹⁷

Program pelatihan formal perlu didampingi dengan pertemuan – pertemuan informal dan forum diskusi di antara penentu kebijaksanaan, baik di dalam lembaga sendiri maupun dengan instansi terkait pada tingkat penentu kebijaksanaan. Koordinasi antar lembaga ini dimaksudkan agar manfaat dan pengalaman serta kerjasama pada tingkat kebijaksanaan mempunyai dampak yang berarti pada tingkat masyarakat. Pelatihan bisa diperkuat dengan kunjungan studi banding ke negara yang telah melakukan perubahan kebijaksanaan dan kelembagaan dalam rangka promosi pendekatan pemberdayaan masyarakat.²¹⁸

Pemberdayaan masyarakat harus melibatkan lima aktor penting yaitu BUMN / BUMD, Pemerintah Daerah, investor swasta asing / nasional, pengusaha daerah dan masyarakat. Potensi ekonomi daerah dikelola oleh pengusaha daerah dan masyarakat di daerah dengan bantuan BUMN dan Pemerintah Daerah, sedangkan swasta asing / nasional dengan perangkat peraturan (regulasi) dari pemerintah daerah diarahkan untuk ikut memberdayakan masyarakat dan membantu pengusaha daerah tanpa harus merugikan mereka (*win – win solution*). Dengan demikian beban BUMN untuk ikut membantu pengusaha daerah dan memberdayakan masyarakat daerah dapat dilaksanakan dengan berperannya sektor swasta. BUMN dan investor swasta / asing

²¹⁷ *Loc. It.*

²¹⁸ *Loc. It.*

menyediakan modal, pemerintah daerah membuat regulasi yang berpihak pada pemberdayaan masyarakat.²¹⁹

Menurut Faisal H. Bakri, otonomi yang diberikan kepada daerah membuka kesempatan yang seluas – luasnya bagi daerah untuk mengaktualisasikan segala potensi terbaiknya secara optimal. Dengan begitu setiap daerah pasti memiliki satu atau beberapa keunggulan tertentu relatif terhadap daerah – daerah lainnya. Bahkan dilihat dari segi potensinya keunggulan tersebut bisa bersifat mutlak, misalnya yang berasal dari aspek lokasi atau pun anugerah sumber (*factor endowment*). Namun ini baru kesempatan atau peluang, bukan sesuatu yang otomatis terealisasi²²⁰. Daerah dituntut mampu untuk mengetahui semua potensi daerahnya sendiri dan langkah – langkah untuk memberdayakannya agar dapat menjadi pelaku aktif dalam kancah pasar global.

Beberapa prasyarat dibutuhkan untuk menyiapkan daerah – daerah menjadi pelaku aktif di kancah pasar global²²¹ :

1. Terjaminnya pergerakan bebas dari seluruh faktor produksi, barang dan jasa di dalam wilayah Indonesia, kecuali untuk kasus – kasus yang dilandasi oleh argumen non ekonomi.
2. Proses politik yang juga menjamin keotonomian masyarakat lokal dalam menentukan dan memperjuangkan aspirasi mereka melalui partisipasi politik

²¹⁹ Harprileny Soebiantoro, Ceramah Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara pada Diklat Fungsional III Tahun 2004 yang dimuat dalam <http://www.kejaksaan.go.id/datun/Artikel.html>

²²⁰ Faisal H. Basri, *Tantangan dan Peluang Otonomi Daerah*, dalam http://128.8.56.108/iris-data/PEG/malang/Malang_tantangan.pdf.

²²¹ *Ibid.*

dalam proses pengambilan keputusan yang berdampak kepada publik. Dalam kaitan inilah sangat penting untuk meninjau kembali Undang – undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang - undang No. 25 Tahun 1999 bersama – sama dengan tiga undang – undang politik terbaru secara simultan untuk betul – betul menegakkan pilar – pilar bagi tegaknya otonomi mulai dari jenjang terendah hingga tertinggi. Sebagai pelengkap, perlu pula dibuat undang - undang yang mengatur pemerintah pusat.

3. Tegaknya *good governance*, baik di pusat maupun di daerah, sehingga otonomi daerah tidak menciptakan bentuk - bentuk korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) baru.
4. Keterbukaan daerah untuk bekerja sama dengan daerah – daerah lain tetangganya untuk mengoptimalkan pengelolaan sumber daya yang ada. Jangan sampai keputusan ekonomi dikendalai oleh batas – batas wilayah.
5. Fleksibilitas sistem insentif.
6. Peran pemerintah daerah lebih sebagai *regulator* yang bertujuan untuk melindungi kelompok minoritas dan lemah serta menjaga harmoni dengan alam sekitar, bukan *regulator* dalam pengertian serba mengatur.

Pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dalam rangka pembangunan ekonomi di Kabupaten Semarang yang akan dibahas di bawah ini. Pembahasan dalam bagian ini merupakan pendapat penulis sebagai sumbangan pemikiran untuk pemberdayaan masyarakat dalam meningkatkan pemasukan dari pajak dan retribusi daerah dimana

pemasukan tersebut merupakan sumber dari pembiayaan pembangunan ekonomi di Kabupaten Semarang. Pembahasan di sini juga adalah sebagai hasil analisis terhadap pemberdayaan masyarakat yang telah dilakukan Pemerintah Kabupaten Semarang, dengan bantuan teori – teori yang dipergunakan dalam penelitian ini.

1. Koordinasi berdasarkan Undang – undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah

Kehidupan hukum itu tidak hanya sebagai fungsi dari peraturan, melainkan juga dari kebijaksanaan (*policy*), pelaksanaannya, serta tingkah laku masyarakat. Oleh karena itu penegakan hukum bukanlah semata – mata berarti pelaksanaan perundang – undangan. Pengamatan hukum secara perspektif sosial ini dapat ditarik kesimpulan bahwa masalah pokoknya terletak faktor – faktor yang mempengaruhi yaitu²²² :

1. Peraturannya sendiri
2. Aktivitas birokrasi pelaksana
3. Warga negara / masyarakat sebagai sarana peraturan
4. Kerangka sosial politik ekonomi budaya yang ada yang turut menentukan bagaimana setiap unsur / elemen dalam hukum tersebut di atas menjalankan apa yang menjadi bagiannya.

Unsur – unsur yang dikemukakan di atas selanjutnya harus dilihat hubungannya satu sama lain dalam suatu proses interaksi yang dinamis, artinya bagaimana hubungan antara suatu peraturan hukum dengan warga negara /

²²² Satjipto Raharjo, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, hal. 13.

masyarakat yang menjadi sasaran dari peraturan tersebut. Dikeluarkannya aturan tersebut harus dilihat dalam pola “harapan dan pelaksanaanya”.

Dasar hukum pelaksanaan pemberdayaan masyarakat oleh Pemerintah Kabupaten Semarang untuk periode lima tahun berikutnya (setelah tahun 2006) adalah Undang – undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Undang – undang ini memberikan ruang yang lebih banyak bagi pemberdayaan masyarakat, terutama dalam bidang administratif. Pemerintah telah berusaha untuk menempatkan masyarakat di posisi yang lebih penting dan mengusahakan naiknya kualitas masyarakat.

Undang – undang tersebut mengatur bahwa wakil kepala daerah akan mempunyai tugas melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda (Pasal 26 ayat 1 huruf b UU No. 32 Tahun 2004). Koordinasi pemberdayaan masyarakat menjadi tugas umum pemerintahan camat (Pasal 126 ayat 3 huruf a UU No. 32 Tahun 2004). Yang dimaksud dengan “mengkoordinasikan” pada ayat (3) tersebut adalah bertujuan untuk mendorong kelancaran berbagai kegiatan di tingkat kecamatan ke arah peningkatan kesejahteraan masyarakat. Di tingkat Kabupaten / Desa, pemberdayaan masyarakat menjadi tugas lurah, disamping tugas – tugas lain (Pasal 127 ayat 3 huruf b UU No. 32 Tahun 2004). Jadi di sini jelas bahwa pemberdayaan masyarakat mempunyai tempat dalam undang – undang dan yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Semarang adalah melaksanakan tugas yang diberikan oleh undang – undang ini berdasarkan garis koordinatif / administratif yang jelas atau dengan kata lain menjadikan pemberdayaan

masyarakat sebagai kebijaksanaan yang terkoordinasi dan terlaksana dengan baik dari tingkat pemerintah kabupaten sampai dengan tingkat desa.

Koordinasi dalam pelaksanaan kebijaksanaan akan berjalan dengan baik bila²²³ :

- a. Adanya kesesuaian antara kebijaksanaan dasar dan keputusan pelaksanaannya,
- b. Adanya perlakuan yang sama terhadap semua aktor yang terlibat,
- c. Adanya perilaku yang konsisten antara para pejabat dalam menyelenggarakan tugasnya sesuai dengan deskripsi tugas masing – masing,
- d. Adanya tindakan para pejabat yang taat asas terhadap prosedur dan batas waktu yang telah ditentukan,
- e. Adanya kejelasan kebijaksanaan itu sendiri dan cara melaksanakannya.

Undang – undang No. 32 Tahun 2004 sebagai dasar untuk menentukan kebijaksanaan dasar dan keputusan pelaksanaannya, dan deskripsi tugas masing – masing pejabat pemerintah daerah. Undang – undang tersebut menurut penulis telah memberikan solusi untuk mengatasi kendala lemahnya koordinasi tingkat kabupaten sampai ke desa, mempertegas dan memberikan pedoman bagi deskripsi tugas badan – badan pemerintah daerah dalam bidang pemberdayaan masyarakat. Tetapi belum memberikan ruang yang besar bagi partisipasi masyarakat ke dalam birokrasi pembentukan peraturan dan kebijaksanaan daerah.

²²³ Sebagaimana dikutip oleh Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, hal. 164.

2. Kebijakan yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Semarang saat ini dan yang akan datang

Kebijakan pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dalam rangka pembangunan ekonomi di Kabupaten Semarang hendaknya menyangkut beberapa hal yang antara lain :

- a. Mampu mendorong masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya secara mandiri,
- b. Dibangun dari sumber daya lokal,
- c. Memperhatikan dampak lingkungan,
- d. Disusun bersama antara pemerintah daerah dan masyarakat,
- e. Masyarakat ekonomi ke bawah yang menjadi sasaran utama,
- f. Terus melakukan evaluasi kebijakan yang telah dilakukan dan menyusun kebijakan – kebijakan lain yang dirasa lebih baik,
- g. Berkelanjutan.

Pelaksanaan kebijakan oleh Pemerintah Kabupaten Semarang mengalami berbagai kendala (seperti yang telah diuraikan dalam Bab III). Menurut penulis kendala – kendala yang dihadapi sekarang dapat ditangani dengan melakukan beberapa kebijakan pokok sebagai berikut :

- a. Perbaiki profesionalisme aparatur pemerintahan daerah,
- b. Memperluas jaringan kerja sama dengan masyarakat, BUMN / BUMD, Pemerintah Daerah lain, investor swasta asing / nasional, pengusaha daerah,

kalangan akademisi, dan lembaga – lembaga / badan – badan penelitian dan pengembangan pemberdayaan masyarakat,

- c. Peningkatan sarana dan prasarana pemerintahan daerah,
- d. Studi banding dengan daerah lain yang dirasa mampu memecahkan masalah yang sama yang dihadapi.

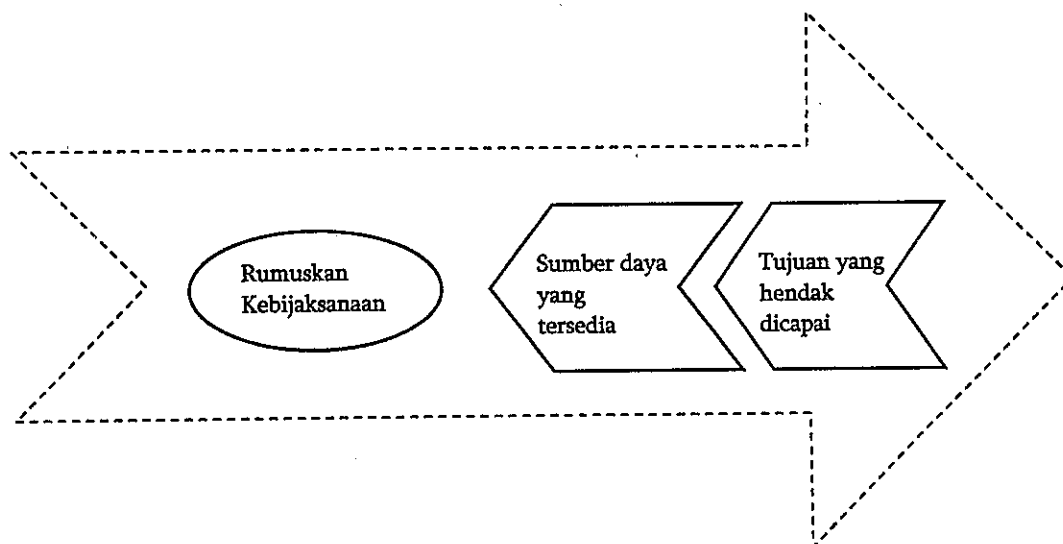
3. Kebijakan yang “*Goal Oriented*” sebagai sebuah alternatif

Kebijakan yang pada umumnya dipakai di negara – negara berkembang termasuk di Kabupaten Semarang adalah kebijakan yang *problem oriented*. Namun demikian ada sebuah model kebijakan yang perlu dipahami untuk dipergunakan sebagai kajian atau mungkin dapat diterapkan, yaitu kebijakan yang *goal oriented*. Kebijakan ini dapat dirinci dalam susunan kegiatan sebagai berikut²²⁴ :

- a. Menetapkan tujuan yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu,
- b. Memeriksa kecukupan sumber daya yang tersedia, khususnya waktu, manusia, sistem dan dana,
- c. Menyusun kebijakan yang mendukung pengelolaan sumber daya tersebut untuk mencapai tujuan.

Modelnya dapat digambarkan sebagai berikut :

²²⁴ Riant Nugroho D, *Op. cit.*, hal. 148 – 149.



Model ini diusulkan dipakai untuk mewujudkan suatu tujuan tertentu yang berbasis masyarakat. Yang akan dihadapi oleh masyarakat nantinya adalah masa depan. Masa depan adalah *terra incognita*, dataran yang tidak dikenal, sehingga seringkali *public policy* pun dipaksa untuk mengacu ke depan dan tidak mengacu ke belakang. Dan masa depan itu adalah masa depan yang tidak mengacu ke masa lalu. Program – program angkasa luar negara – negara adidaya adalah salah satu kebijakan yang *goal oriented*.²²⁵

Model perumusan ke masa depan ini biasanya ditopang oleh model – model perumusan kebijakan yang bersifat *forecasting* yang tidak bersifat ekstrapolatif atau menggunakan masa lalu sebagai acuan masa depan. Model yang banyak digunakan adalah model pemanfaatan pakar dan atau futurolog.²²⁶

²²⁵ *Ibid*, hal. 149.

²²⁶ *Ibid*, hal. 150.

Beberapa model yang dikenal antara lain adalah model tatap muka langsung dimana para pakar dipertemukan dan melakukan diskusi, yang lazim disebut sebagai pola *braintrust* atau semacam diskusi curah gagasan yang mendalam, seperti yang dilakukan oleh Presiden Soeharto pada awal pemerintahannya dan Presiden Bill Clinton juga pada masa awal pemerintahannya. Model kedua adalah model yang tidak tatap muka langsung atau bermedia yang disebut sebagai teknik *delphi*²²⁷.

Menurut Riant Nugroho, adalah baik jika setiap pimpinan daerah, sebelum memulai melaksanakan tugasnya, memulai dengan melakukan strategi ini dalam rangka merumuskan sebuah strategi makro umum yang menjadi acuan dari kebijaksanaan – kebijaksanaan yang lebih mikro. Pilihan ini bukan saja dilakukan oleh para pemimpin yang telah terbukti keberhasilannya memimpin organisasi di abad 21, namun karena memang efektif untuk membangun sebuah platform bersama sebagai acuan memasuki masa depan. Di Indonesia, model ini juga telah dilaksanakan oleh beberapa kabupaten di Papua dan Kalimantan Timur.²²⁸

Pemerintah Kabupaten Semarang dapat menetapkan tujuan yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu, yaitu dalam penulisan ini adalah peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah, memeriksa kecukupan sumber daya yang tersedia, khususnya waktu, manusia, sistem dan dana. Kemudian menyusun kebijaksanaan yang mendukung

²²⁷ *Ibid*, hal. 151.

²²⁸ *Loc. Cit.*

pengelolaan sumber daya tersebut untuk mencapai tujuan, yaitu kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat.

Kebijaksanaan ini akan dapat membantu Pemerintah Kabupaten Semarang untuk mengadakan antisipasi terhadap kendala – kendala yang mungkin timbul dalam perjalanan pembangunan daerahnya.

4. Pengaturan oleh undang – undang dan peraturan daerah sehubungan dengan pemberdayaan masyarakat

Pengaturan pemberdayaan masyarakat yang diberikan oleh Undang – undang No. 32 Tahun 2004 belum terasa cukup karena pemberdayaan masyarakat adalah suatu hal yang kompleks dan membutuhkan dasar hukum yang jelas dan rinci serta karena masyarakat adalah sumber dana dan modal utama pembangunan dalam otonomi daerah.

Bagian ini perlu dibahas di sini karena berkaitan dengan teori hukum sebagai sarana rekayasa sosial. Adanya ketertiban di dalam pembangunan merupakan sesuatu yang dipandang penting dan sangat diperlukan. Disamping itu hukum sebagai tata kaidah dapat berfungsi sebagai sarana untuk menyalurkan arah kegiatan warga masyarakat ke tujuan yang dikehendaki oleh perubahan terencana tersebut.

Menurut Satjipto Rahardjo²²⁹, hukum tetap bisa dipakai sebagai instrumen yang dipakai secara sadar untuk mencapai tujuan – tujuan tertentu. Prosesnya

²²⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, *Op. Cit.*, hal. 209.

akan berlangsung cukup panjang dan efek yang ditimbulkannya bisa merupakan efek yang sifatnya berantai.

J.E. Sahetapy²³⁰ berpendapat bahwa hukum hanya merupakan suatu sarana pemerintah atau dalam tangan – tangan yang berkuasa untuk mengarahkan cara berpikir dan bertindak untuk tiba di tujuan yang hendak dicapai. Dengan demikian maka hukum menjadi suatu sarana yang ampuh dalam rangka kebijaksanaan (*policy*) untuk mencapai berbagai tujuan penguasa, dalam rangka mewujudkan cita – cita yang hendak dicapai.

Peraturan perundangan termasuk di dalamnya peraturan daerah dapat digunakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan – tujuan tertentu. Dalam hal ini hukum menjadi suatu sarana yang ampuh dalam rangka kebijaksanaan (*policy*) untuk mencapai berbagai tujuan (pemberdayaan masyarakat) penguasa (Pemerintah Kabupaten Semarang), dalam rangka mewujudkan cita – cita yang hendak dicapai (peningkatan pemasukan dari pajak dan retribusi daerah).

Berdasarkan hal tersebut, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dari segi regulasi. Yaitu :

- a. Lebih berpihak pada pemberdayaan masyarakat. Regulasi yang demikian adalah regulasi yang mengatur mengenai pemberdayaan masyarakat, yang meliputi peran serta masyarakat dan tugas para pejabat pemerintahan daerah serta pengawasan.
- b. Tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

²³⁰ J.E. Sahetapy, *Sistem Peradilan yang Ideal dalam rangka Pemerataan Kesempatan Memperoleh Keadilan, Op. Cit.*, hal. 3.

- c. Tidak terlalu membebani rakyat, khususnya wajib pajak dan wajib retribusi.

Pajak dan retribusi tidak boleh terlalu tinggi ataupun menimbulkan ekonomi tinggi bagi wajib pajak dan retribusi yang berupa perusahaan / industri.

- d. Regulasi yang dibentuk bertujuan untuk melindungi kelompok minoritas dan lemah serta menjaga harmoni dengan alam sekitar, bukan regulasi dalam pengertian serba mengatur.

- e. Tidak menimbulkan biaya tinggi.

Peraturan daerah yang menimbulkan biaya tinggi sebaiknya dihindari karena mengakibatkan terjadinya pemborosan anggaran. Anggaran akan tersita banyak hanya untuk membuat peraturan daerah. Bila anggaran pembuatan peraturan daerah dapat dihemat / diperkecil, maka dana yang tersisa dapat digunakan untuk lebih meningkatkan pemberdayaan masyarakat.

Cukup banyak alternatif yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam menerbitkan regulasi yang baik asal mau kooperatif dengan pihak terkait dan *stakeholder*.²³¹

Perlu ada metode untuk mengubah pandangan dan cara merumuskan regulasi (peraturan daerah), *review* terhadap peraturan daerah yang menimbulkan biaya tinggi. Metode atau cara yang telah banyak dilakukan negara maju dan berkembang lainnya yaitu *Regulatory Impact Assesment* atau dikenal dengan RIA.²³²

²³¹ Joni Emirzon, *Perda Penghambat Investasi*, artikel dalam www.suaramerdeka.com

²³² *Loc. Cit.*

Dalam RIA ada proses *review* mencakup analisis mendalam terhadap dampak ekonomi dan sosial dari suatu regulasi dan konsultasi dengan para stakeholder. Analisis dan konsultasi tersebut terangkum dalam suatu kerangka yang disebut *Regulatory Impact Analysis*.

RIA berperan memastikan secara sistematis dalam menentukan pilihan kebijaksanaan yang paling efisien dan efektif. RIA dapat memberikan alasan perlunya intervensi pemerintah, memberikan alasan bahwa regulasi adalah alternatif yang terbaik, memberikan alasan bahwa regulasi memberikan manfaat lebih besar dari biayanya, mendemonstrasikan bahwa konsultasi yang cukup telah dilakukan, dan menunjukkan mekanisme kepatuhan dan implementasi sesuai apa yang telah ditetapkan. Amerika Serikat sudah menerapkan metode RIA sejak 1981.

Regulasi dikelompokkan menjadi 3 (tiga) kategori yaitu regulasi ekonomi yang mengatur kerangka acuan bagi pelaku ekonomi, regulasi sosial yang mengatur standar kesehatan, keselamatan, lingkungan dan sebagainya, serta regulasi administrasi yang mengatur formalitas dan prosedur.

Bank Dunia menyimpulkan bahwa selama ini regulasi (peraturan perundang – undangan) dipandang sebagai kendala dalam menjalankan bisnis di negara - negara OECD. Berdasarkan hasil penelitian Bank Dunia dan *Letter of Intent* dengan IMF perlu *review* regulasi persaingan usaha tidak sehat dan ekonomi biaya tinggi, sehingga tahun 2001 diterbitkan Manual Review Regulasi Indonesia (MRRI) dan direvisi tahun 2003.

Hal ini terkait dengan reformasi regulasi yang meliputi revisi atau menghapuskan regulasi yang tidak diperlukan dan tidak efisien. Membangun ulang seluruh kerangka regulasi dan pelembagaannya, meningkatkan proses untuk merancang dan mengelola regulasi.

Reformasi regulasi untuk menuju *Good Regulatory Government* (GRG), terdiri atas tiga elemen yaitu kebijaksanaan yang diadopsi di tingkat politik, alat kontrol kualitas, dan manajemen kelembagaan.

Regulasi adalah keputusan politik, oleh karena itu dalam membuat putusan politik, pemerintah dan DPR haruslah secermat mungkin, karena akan berlaku untuk semua warga negara dan berdampak negatif, jika regulasi yang diambil tidak memenuhi prinsip – prinsip dasar *review* regulasi.

Ada beberapa prinsip dasar yang harus dipahami oleh pembuat regulasi, agar regulasi baik dan bermanfaat, yaitu²³³ :

1. Regulasi efektif minimum. Pemerintah hanya mengeluarkan regulasi untuk mengatasi masalah yang tidak dapat diselesaikan selain melalui penerbitan regulasi. Jika harus dengan regulasi, maka regulasi yang diterbitkan adalah yang tidak memiliki dampak negatif / biaya yang paling sedikit.
2. Netralitas terhadap kompetisi, yaitu regulasi harus menciptakan peluang yang sama bagi semua pelaku usaha. Regulasi yang dikeluarkan tidak diskriminatif terhadap pihak atau golongan tertentu, sehingga ada pihak yang dirugikan.

²³³ *Loc. Cit.*

3. Perumusan regulasi dilakukan secara terbuka dan memperhatikan aspirasi stakeholder dan masyarakat.
4. *Cost Benefit (Cost Effectiveness)*. Setiap regulasi harus mempunyai manfaat yang lebih besar daripada biayanya. Jika *benefit* tidak dapat ditentukan, gunakan ukuran *cost* yang terkecil.

Dalam penerbitan peraturan daerah seharusnya diperhitungkan bagaimana *cost benefit*nya, jangan sampai biaya yang dikeluarkan untuk penerbitan peraturan daerah lebih besar dibanding manfaat yang diharapkan. Oleh karena itu perlu perhitungan yang matang.

Review regulasi bertujuan menilai efektivitas kebijaksanaan ; memastikan bahwa perumusan kebijaksanaan telah mempertimbangkan semua alternatif tindakan; meneliti berbagai manfaat dan biaya, memastikan bahwa dalam semua tahapan rumusan kebijaksanaan telah dikoordinasikan dan dikonsultasikan dengan stakeholders, dan menilai strategis implementasi.

Untuk melakukan *review* dapat menggunakan metode RIA yang terdiri atas dari tujuh langkah yaitu²³⁴ :

1. Perumusan masalah

Dirumuskan masalah yaitu isu yang menimbulkan kebutuhan atas regulasi. Ini haruslah jelas, apakah pembuatan regulasi telah memahami masalah yang sebenarnya, apakah ada masalah yang lebih mendasar, apakah penyebab

²³⁴ *Loc. Cit.*

timbulnya masalah dan bagaimana persepsi *stakeholder* (pihak – pihak yang akan terkena regulasi seperti pengusaha, masyarakat).

2. Identifikasi tujuan

Setelah perumusan masalah selesai dilakukan identifikasi tujuan, yaitu apa tujuan diterbitkannya regulasi termasuk penilai risiko, apakah justifikasi pemerintah untuk intervensi, apakah untuk menyelesaikan sebagian atau seluruh masalah.

3. Alternatif penyelesaian masalah

Tujuan regulasi harus jelas dan untuk memecahkan permasalahan pokok (akar masalah) yang dihadapi oleh pemerintah dan masyarakat. Jika tujuan tidak jelas, akan menimbulkan permasalahan baru.

4. Analisis manfaat dan biaya setiap alternatif

Perlu dilakukan identifikasi alternatif yaitu mengembangkan alternatif, apakah ada alternatif lain yang baik. Dalam penyusunan regulasi perlu dipertimbangkan tentang biaya, antara lain sumber biaya, jenis, indikator pengukuran biaya tiap tahun, dan lain – lain.

5. Penentuan alternatif terbaik dalam menyelesaikan masalah

6. Perumusan strategis implementasi

Tahap berikutnya adalah perumusan strategis untuk menerapkan dan mengevaluasi regulasi melalui sosialisasi, monitoring dan penghargaan / *penalty*.

7. Penyusunan regulasi *impact analysis statement*.

Akhir dari pentahapan penyusunan regulasi berdasar metode RIA. Sepuluh poin untuk pengambilan keputusan regulasi yang baik, yaitu apakah masalahnya telah dirumuskan dengan tepat, tindakan pemerintah mempunyai alasan, regulasi merupakan tindakan pemerintah yang terbaik, terdapat dasar legal bagi tindakan pemerintah tersebut, tingkat pemerintah manakah yang paling tepat untuk melakukan tindakan, apakah manfaat regulasi melebihi biayanya, efek distribusi dalam masyarakat cukup transparan, regulasi jelas, konsisten, mudah dipahami, dan dapat diakses oleh masyarakat, semua pihak yang berkepentingan telah mendapatkan kesempatan untuk menyampaikan pendapat, bagaimana kepatuhan terhadap regulasi akan dicapai.

Pemerintah Kabupaten Semarang dalam hal ini belum menggunakan metode RIA (*Regulatory Impact Assesment*) ini. Metode ini berguna untuk membentuk regulasi dan kebijaksanaan yang lebih baik dan *me-review* regulasi dan kebijaksanaan yang telah dilaksanakan.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang melakukan pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah masih berdasarkan atas UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 beserta peraturan pelaksanaannya antara lain dalam dua bidang. Yaitu :
 - a. Bidang hukum dengan menitikberatkan pada penyempurnaan peraturan perundang – undangan daerah untuk mendukung kegiatan perekonomian dan pelayanan kepada masyarakat serta pemberdayaan masyarakat, peningkatan peran masyarakat dalam sosialisasi dan pembentukan peraturan daerah dengan melakukan kegiatan dialogis dengan masyarakat, serta mengadakan penyuluhan hukum.
 - b. Bidang ekonomi dengan peningkatan kualitas produksi, distribusi, informasi, pengembangan kemitraan, pendidikan dan pelatihan – pelatihan, pemberian bantuan sarana dan prasarana usaha, serta memberikan keleluasaan berusaha dan mempermudah pemberian izin usaha.
2. Kendala – kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam memberdayakan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah

yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah datang dari *intern* Pemerintah Kabupaten Semarang sendiri dan dari masyarakat / lapangan.

3. Pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah dalam menunjang pembangunan ekonomi di Kabupaten Semarang dapat dilakukan dengan :
 - a. Koordinasi yang jelas dan berdasarkan undang – undang.
 - b. Membuat kebijaksanaan yang mampu mendorong masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya secara mandiri, dibangun dari sumber daya lokal, memperhatikan dampak lingkungan, disusun bersama antara pemerintah daerah dan masyarakat, masyarakat ekonomi ke bawah yang menjadi sasaran utama, terus melakukan evaluasi kebijaksanaan yang telah dilakukan dan menyusun kebijaksanaan – kebijaksanaan lain yang dirasa lebih baik, berkelanjutan.
 - c. Membuat kebijaksanaan yang *goal oriented* agar dapat mengadakan antisipasi terhadap kendala – kendala yang mungkin timbul dalam perjalanan pembangunan daerahnya.
 - d. Membuat regulasi yang berpihak pada pemberdayaan masyarakat, bertujuan untuk melindungi kelompok minoritas dan lemah serta menjaga harmoni dengan alam sekitar, dan tidak menimbulkan biaya tinggi.

B. Saran

1. Untuk lebih meningkatkan pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Kabupaten Semarang harus meningkatkan lagi koordinasi dari tingkat pemerintah kabupaten

sampai ke tingkat desa sesuai dengan deskripsi tugas masing – masing pejabat pemerintah daerah.

2. Diperlukan adanya peningkatan kualitas aparatur Pemerintah Kabupaten Semarang yang terus menerus dan dilakukan dengan menggalang kerja sama dengan badan – badan / lembaga – lembaga penelitian / pelatihan, dan melalui studi banding.
3. Diperlukan adanya lingkup kerja sama yang lebih luas untuk pemberdayaan masyarakat, yaitu antara Pemerintah Kabupaten Semarang dengan pihak – pihak BUMN / BUMD, Pemerintah Daerah lain, investor swasta asing / nasional, pengusaha daerah, masyarakat, kalangan akademisi, dan lembaga – lembaga / badan – badan penelitian pemberdayaan masyarakat.
4. Para regulator hendaknya membuat regulasi yang lebih berpihak pada pemberdayaan masyarakat dan sebaiknya menggunakan teknik *Regulatory Impact Assesment* untuk merumuskan dan me-review regulasi dan kebijaksanaan publik.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku :

- Amandemen Undang – Undang Dasar 1945, Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat (dalam satu naskah), Cetakan ketiga, 2004. Penerbit Media Pressindo, Yogyakarta.
- A.R., Mustopadidjaja. 1992. *Studi Kebijakan, Perkembangan, dan Penerapannya dalam rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, LP FE UI, Jakarta.
- Arsyad, Lincolyn. 1999. *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, BPFE UGM, Yogyakarta.
- Badjuri, Abdul Kahar dan Teguh Yuwono. 2002. *Kebijakan Publik Konsep dan Strategi*, UNDIP, Semarang.
- Berger, Peter L. 1985. *Invitation to Sociology, A Humanistic Perspective*, alih bahasa Daniel Dhakidae, Jakarta, Inti Sarana Aksara.
- Brotodiharjo, R. Santoso. 1998. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Refrika Aditama, Bandung.
- Currie. 1971. *Book Review*, The Yale Journal.
- Danim, Sudarwan. 2002. *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung.
- Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia. *Gambaran Umum Perangkat Perundang – undangan Keuangan Daerah*, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah (fotokopi).
- Dirjen Pembangunan Daerah, Departemen Dalam Negeri. 1999. *Pedoman Umum Perencanaan Pembangunan Berkelanjutan di Daerah*, Jakarta.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho. Cetakan kedua Juni 2004. *Kebijakan Publik – Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Penerbit PT Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Faisal, Sanapiah. 1990. *Penelitian Kualitatif Dasar – dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asih Asah Asuh, Malang.
- Fotokopi materi kuliah Metodologi Penelitian Hukum 2004 dari Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH., MS.

- Hardjosoemantri, Koesnadi, Emmy Pangribuan Simanjuntak, Soegeng Istanto, Bambang Purnomo, Sumardjono, Nindyo Pramono, Soeparman, Moh. Burhantsani. 2002, *Mimbar Hukum Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta*.
- Hartono, Sunaryati. 1982. *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bina Cipta, Bandung.
- _____. 1994. *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke – 20*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Hirani, Martono, *Komunikasi Hukum Dalam Pembangunan*, dalam Masalah – masalah Hukum No. 9 tahun 1993, FH Undip.
- Hutagulung, Thoga. 1990. *Beberapa Pemikiran Tentang Hukum Yang Dikemukakan Oleh Beberapa Aliran*, Armico.
- Imaniyati, Neni Sri. 2002. *Hukum Ekonomi dan Ekonomi Islam dalam Perkembangan*, CV Mandar Maju, Bandung.
- Islamy, Irfan. 2002. *Prinsip – Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Bumi Aksara.
- Jurnal Hukum Bisnis, volume 23 no. 1 tahun 2004. Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jakarta.
- Kaho, Josef Riwu. 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia : Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta.
- Khaeruddin, O.K. 1991. *Sosiologi Hukum*, Cetakan Perdana, Sinar Grafika, Jakarta.
- Koentjaraningrat. 1993. *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Koeswara, E. *Otonomi Daerah yang Berorientasi kepada Kepentingan Rakyat*. Makalah dalam Seminar Kadin dengan para pengusaha seluruh Indonesia, 29 November 1999 di Jakarta.
- Kusumaatmaja, Mochtar. 1976. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung.
- Kusuma, Mulyana W., dan Paul S. Baut. 1988. *Hukum, Politik dan Perubahan Sosial*, YLBHI, Jakarta.

- Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Tahun Anggaran 2004 Bupati Semarang kepada DPRD Kabupaten Semarang – Nota Perhitungan dan Penilaian Kinerja, 2004.
- Mangkoesebroto, Guritno. 1997. *Ekonomi Publik*, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi, Yogyakarta.
- Mardiasmo. Edisi revisi tahun 2000. *Perpajakan*, Andi, Yogyakarta.
- Masalah – masalah Hukum, Majalah Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro No. 9 Tahun 1993.
- Masalah – masalah Hukum, Majalah Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, edisi IV / Januari – Maret 1999.
- Matthew, Miles B., dan Michael B. Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*, Buku Sumber tentang Metode – Metode Baru, UI Press, Jakarta.
- Miyasto, Pidato Pengukuhan Pada Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Madya, Dalam Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Semarang 6 Desember 1997.
- Moleong, Lexy J. 1990. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Mukodim, 2000. *Perpajakan, Tinjauan Umum dan Dasar – dasar Hukum Perpajakan Pembaharuan Perpajakan Nasional, Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, UI Press, Yogyakarta.
- Nasikun. Cetakan Kesembilan 1995. *Sistem Sosial Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Nasution, S. 1992. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung.
- Nurcholis, Hanif. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Nusantara, Abdul Hakim Garuda. 1990. *Pembangunan Berkesinambungan*, ANDAL, Jakarta.
- Poerwadarminta, W.J.S. 1991. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta.

- Poloma, Margaret M. 2003. *Sosiologi Kontemporer*, PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta.
- Prakosa, Bambang Kesit. 2003. *Pajak dan Retribusi Daerah*. Penerbit : UII Press, Yogyakarta.
- Prayitno, Wukir. 1991. *Modernitas Hukum Berwawasan Indonesia*, CV Agung, Semarang.
- Prijono, Onny S. dan Pranarka (Penyunting). 1996. *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta.
- Pujirahayu, Esmi Warassih. 2001. *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum dalam Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang dalam Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro tanggal 14 April 2001.
- _____. 2005. *Pranata Hukum, sebuah Telaah Sosiologis*, PT Mandar Utama, Semarang.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto. 1982. *Sendi – sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Alumni, Bandung.
- Rahardjo, Satjipto. 1977. *Pemanfaatan Ilmu – ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung.
- _____. 1977. *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- _____. 1979. *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman – pengalaman di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung.
- _____. 1985. *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antardisiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung.
- _____. 1996. *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- _____. 2002. *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Muhammadiyah University Press, Surakarta.
- Ralt, Sidney C. Volume 1, 1988. *Fundamental of International Taxation*, The International Seminar, Jakarta.

- Rasjidi, Lili dan I. B. Wyasa Putra. 2003. *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung.
- Rasjidi, Lili dan B. Arief Sidharta (Penyunting). 1994. *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Resmi, Siti. 2003. *Perpajakan dalam Teori dan Kasus*, Salemba Empat, Jakarta.
- Ritzer, George. 2003. *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Riyadi, Supriyadi Bratakusumah Dedy. 2003. *Perencanaan Pembangunan Daerah dan Strategi Menggali Potensi dalam Menunjukkan Otonomi Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Sahetapy, J.E. 1981. *Sistem Peradilan yang Ideal dalam rangka Pemerataan Kesempatan Memperoleh Keadilan*, Makalah, Surakarta : Diskusi Ilmiah Antarsenat Mahasiswa Fakultas Hukum, diselenggarakan Universitas Sebelas Maret, 16 – 18 Maret.
- Sayidiman, Suryohadi Projo. 1998. *Reformasi Ekonomi Politik Dalam Kerangka Paradigma Pembangunan Nasional*, AFKAR, Jakarta.
- Siagian, Sondang P. 2000. *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Sidik, Machfud. 1999. *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, serta Implikasinya terhadap Pembiayaan Otonomi Daerah*, Yayasan Indonesia Forum, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono. 1984. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Universitas Indonesia.
- _____. 1983. *Faktor – faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Soemardjono, Maria S. W. 1986. *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Yogyakarta.
- Soemitro, Rochmat. 1992. *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, PT Eresco, Bandung.
- _____. 1986. *Pajak Penghasilan*, PT Eresco, Bandung.
- _____. 1988. *Pajak dan Pembangunan*, PT Eresco, Bandung.

- Soemitro, Rochmat dan Dewi Kania Sugiharti. 2004. *Asas dan Dasar Perpajakan 1 (revisi)*, PT Refika Aditama, Bandung.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- _____. 1999 / 2000. *Makalah Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial*, Universitas Diponegoro Semarang.
- _____. 1989. *Masalah Sosial Hukum*, Sinar Baru, Bandung.
- _____. 1989. *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah – masalah Hukum*, CV Agung, Semarang.
- Soeprapto, Riyadi. 2002. *Interaksionisme Simbolik*, Averroes Press, Malang.
- Suandy, Erly. 2000. *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta.
- Sugiarto. 2004. *Regulasi, Potensi, Kontribusi Pajak Daerah Berdasarkan UU No. 34 Tahun 2000 terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Pertumbuhan Ekonomi (Studi Kasus di Kabupaten Semarang)*, hasil penelitian tesis, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.
- Suhartono, Irawan. 1999. *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial dan Ilmu Sosial Lainnya*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Sunggono, Bambang. 1982. *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Suparmoko. 2002. *Ekonomi Publik : Untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*. Edisi Pertama, Andi, Yogyakarta.
- Susanto, I. S. *Kejahatan White - Collar dan Pembangunan Masyarakat Adil dan Makmur*, dalam Majalah Hukum Nomor 3 Tahun XXI – 1991 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.
- Syaukani H. R. 2003. *Welcome Investor di Era Otonomi Daerah*, Nuansa Madani Publisher, Jakarta.
- Syaukani H. R. Afan Gaffar. 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar.
- Tambunan, Tulus T.H. 2001. *Perekonomian Indonesia : Teori dan Temuan Empiris*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

- Taneko, Soleman B. 1993. *Pokok – pokok Hukum dalam Masyarakat*, Cetakan Pertama, PT Raja Grafindo, Jakarta.
- Teubner, Gunther (Editor). 1986. *Dilemmas of Law in The Welfare State*, Walter de Gruyter, Berlin, New York.
- Usman, Rachmadi. 2000. *Hukum Ekonomi dalam Dinamika*, Djambatan, Jakarta.
- Wahab, Solichin Abdul. 2001. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Waluyo, Wirawan. 2003. *Perpajakan Indonesia dalam Pemahaman sesuai dengan Ketentuan Perundang – undangan Perpajakan dan Aturan Perpajakan terbaru*, Salemba Empat, Jakarta.
- Wulan, Adam Podgorecki dan Christoper J. 1987. *Pendekatan Sosial Terhadap Hukum*, Bina Aksara, Jakarta.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 2003. *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam) dan Perkumpulan, Untuk Perburuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (Huma).

B. Artikel :

- Agus P. R. *Kendala Implementasi Otonomi Daerah*, dalam http://www.banten.go.id/artikel/politik/p_otonomi.htm as retrieved on 20 Oct 2004 05:39:56 GMT.
- Basri, Faisal. H. *Tantangan dan Peluang Otonomi Daerah*, Dialog Nasional Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah, 27 - 28 Juni 2000, sebuah artikel dalam http://128.8.56.108/iris-data/PEG/malang/Malang_tantangan.pdf.
- Christanto, Joko. *Otonomi Daerah dan Skenario Indonesia 2010 dalam Konteks Pembangunan Daerah dengan Pendekatan Kewilayahan (Regional Development Approach)*, sebuah artikel dalam http://rudycr.250x.com/sem1_012/joko_christanto.htm sama dengan menggulang 25 Feb 2005 08:46:28 GMT.
- Emirzon, Joni. *Perda Penghambat Investasi*, dalam www.suaramerdeka.com

Hamzah, Umar., Gatot, Nita. N, dan Ferrianto. *Penyelenggaraan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi Daerah*, sebuah artikel dalam http://rudycr.tripod.com/sem2_023/kel3-PSL_sem2_023.htm as retrieved on 3 Aug 2004 12:30:40 GMT.

Hardjapamekas, Erry Riyana. *Tantangan Otonomi Daerah dan Pemberdayaan Sumber Daya Lokal*, sebuah artikel dalam http://www.transparansi.or.id/artikel/artikel_bp/artikel_erh/erh-tant.pdf.

Kelompok IV : *Pembangunan Daerah dan Penanggulangan Kemiskinan*, Materi Departemen Dalam Negeri pada RAKORBANGPUS di Jakarta, 23 - 24 Juni 2003, dalam <http://www.bppt.go.id/rakorbangnas03/DEPDAGRI4.pdf>.

Mardiasmo. *Otonomi Daerah sebagai Upaya Memperkokoh Basis Perekonomian Daerah*, dalam www.ekonomirakyat.org.

Newsletter Triwulan Program DINAMIS, edisi No. 4 : Oktober 2002, yang dimuat dalam <http://www.deliveri.org/dinamis/information/newsletter/newsletter04i.htm> sama dengan menggulang 20 Mar 2005 16:58:20 GMT.

Sidik, Machfud. *Format Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang Mengacu pada Pencapaian Tujuan Nasional*, sebuah artikel dalam <http://www.djpkpd.go.id/publikasi/otonomi/format-hub.pdf>.

Siregar, Mariana RA. *Konsep dan Implementasi Pemberdayaan Masyarakat Pesisir di Karawang Jawa Barat*, sebuah artikel yang dimuat dalam http://www.crescent.web.id/index.php?tengah=Opini&cisi=ada&dir=Opini&id_opini=OI20040429092742 sama dengan menggulang 3 Apr 2005 01:43:13 GMT.

Soebiantoro, Harprileny. *Ceramah Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara pada Diklat Fungsional III Tahun 2004* yang dimuat dalam <http://www.kejaksaan.go.id/dahun/Artikel.html> sama dengan menggulang 5 Mar 2005 07:27:16 GMT.

Subagyo, Herry. *Pengembangan Ekonomi Rakyat di Era Otonomi Daerah*, sebuah artikel dalam http://www.ekonomirakyat.org/edisi_11/artikel_4.htm as retrieved on 15 Jul 2004 20:32:35 GMT.

Artikel mengenai Pemberdayaan Masyarakat, yang dimuat dalam http://www.deliveri.org/guidelines/policy/pg_3/pg_3_summaryi.htm as retrieved on 20 Feb 2005 10:48:31 GMT.

C. Peraturan Perundang – undangan :

Undang – Undang Dasar 1945.

Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional, yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Undang – undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang – undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.

Undang – undang No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang – undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang – undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang – undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang – undang No. 34 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang – undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Perda Kabupaten Semarang No. 15 Tahun 1997 tentang Pajak Penerangan Jalan.

Perda Kabupaten Semarang No. 4 Tahun 1998 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.

Perda Kabupaten Semarang No. 5 Tahun 1998 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan.

Perda Kabupaten Semarang No. 7 Tahun 1998 tentang Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

Perda Kabupaten Semarang No. 20 Tahun 1998 tentang Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan.

Perda Kabupaten Semarang No. 24 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II Semarang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.

Perda Kabupaten Semarang No. 25 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Sumber Daya Ikan di Rawa Pening.

Perda Kabupaten Semarang No. 15 Tahun 2002 tentang Pajak Hiburan.

Perda Kabupaten Semarang No. 17 Tahun 2002 tentang Pajak Restoran atau Rumah Makan.

Perda Kabupaten Semarang No. 19 Tahun 2002 tentang Pajak Hotel.

Perda Kabupaten Semarang No. 21 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II Semarang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Pajak Penerangan Jalan.

Perda Kabupaten Semarang No. 17 Tahun 2003 tentang Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C.

Perda Kabupaten Semarang No. 16 Tahun 2004 tentang Pajak Reklame.